Sônia Fleury

ESTADO SEM CIDADÃOS

- Seguridade Social na América Latina -

ESTADO SEM CIDADÃOS

- Seguridade Social na América Latina -

Sônia Fleury

ESTADO SEM CIDADÃOS

- Seguridade Social na América Latina -

ISBN: 85-85676-06-X

Projeto Gráfico e Ilustração da Capa: *Angélica Mello*
Editoração Eletrônica: *Celeste M. de Freitas*
Revisão: *Marcionilio Cavalcanti de Paiva*

Supervisão: Walter Duarte
MULTIMEIOS/CICT/FIOCRUZ

Catalogação na fonte:
Centro de Informação Científica e Tecnológica
Biblioteca Lincoln de Freitas Filho

F618e Fleury, Sônia.
Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina/ Sônia Fleury. – Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1994.
252p.

1. Previdência social – América Latina. 2. Política social – América Latina. 3. Assistência pública – América Latina. I. Título.

CDD – 20. ed. – 368.4098

1994
EDITORA FIOCRUZ
Rua Leopoldo Bulhões, 1480 - Manguinhos
21041.210 - Rio de Janeiro - RJ
Tel.: 590-3789 - r. 2009 e 2011
Fax.: (021) 280-8194

Para Júlia, amor conjugado no
infinitivo e no incondicional

APRESENTAÇÃO

O problema abordado neste livro é central no debate político contemporâneo, pois afeta diretamente as rotinas cotidianas de todos nós. Trata-se do sistema de instituições jurídicas e políticas de proteção social, e seu objetivo central é apresentar o padrão latino-americano de seguridade, analisando suas origens, forma e tendências de desenvolvimento.

A discussão não parte de um parâmetro ideal, pré-concebido e abstrato, que pasteurizaria a variedade histórica e produziria uma explicação normativa no sentido mais estrito do termo. Ao invés disso, a autora utiliza seu amplo conhecimento de várias experiências concreta a partir de um ponto de vista histórico comparativo, fazendo surgir a singularidade do "modelo latino-americano" no contraste com a evolução da proteção social nos países centrais (Inglaterra, Alemanha e Estados Unidos), e no próprio confronto das especificidades que caracterizam a seguridade nos principais "casos" do hemisfério sul (Argentina, Brasil, Chile e Uruguai).

A argumentação, portanto, gira em torno de como e por que se produziram as políticas sociais que vieram a se cristalizar em um conjunto de instituições jurídicas e políticas de proteção social, e qual o significado histórico destas. O ponto de partida é a característica básica da constituição do Estado moderno: a diferenciação entre Estado e sociedade, de que as políticas públicas participam como uma mediação necessária. Do confronto entre as diferentes tradições teóricas de compreensão daquela dicotomia, a autora constrói um rico e multifacetado quadro de referência analítico. De um lado, põe-se em questão a natureza do Estado, o que leva à investigação histórica das diferentes modalidades de transição para o capitalismo. De outro lado, a atenção volta-se também, para os modos de produção da cidadania e seus conteúdos, remetendo às transformações na "questão social" que levam a incorporar a pobreza como um problema. E, finalmente, o estudo também é levado a se deter na relação do Estado com seus cidadãos, na medida em que as políticas sociais expressam a materialização de uma dada correlação de forças, consolidando-se como "um aparato político-administrativo-prestador de serviços com uma dinâmica de funcionamento própria".

A temática do livro, portanto, se desenvolve como um amplo painel histórico da interação entre a esfera econômica e a esfera política, guiado por um foco específico: trata-se de acompanhar "o surgimento de novas demandas sociais bem como os determinantes responsáveis pela constituição de diferentes padrões de incorporação de tais demandas emergentes, através das políticas estatais". A elaboração analítica dos múltiplos

problemas que permitem apreender esta evolução converge para o que talvez possa ser considerada uma das teses fundamentais defendidas pela autora. Em suas próprias palavras, "o desenvolvimento da política social, como movimento histórico da contradição no capitalismo, alterou de forma irreversível a separação formal entre política e economia, requerendo novos fundamentos para o exercício do dever político".

A análise desses "novos fundamentos" no que diz respeito às especificidades de sua evolução na América Latina conduz a uma conclusão ferozmente (e corajosamente) crítica, que vale a pena reproduzir. "A tendência observada na realidade regional (...) indica uma adequação dos mecanismos de política social a uma segmentação da sociedade (...). Mais uma vez a política de proteção social, configurada na engenharia da seguridade social, é chamada a resolver o dilema primal da ausência de integração da nacionalidade, portanto a fragilidade estrutural do Estado-nação. Novamente, a institucionalização da cidadania, como condição de possibilidade de garantia do exercício do poder político é, paradoxalmente, a negação da cidadania enquanto igualdade jurídico-política básica (...). A contradição entre a emergência de uma consciência cidadã, com uma intensidade nunca vista entre nós, e a reificação da existência de Estados sem cidadãos, em um projeto de readequação do padrão de proteção social em direção a uma inclusão segmentada, adia mais uma vez o enfrentamento da questão fundamental da proteção social: a constituição plena de uma comunidade nacional democrática".

Para além da abrangência e do rigor da análise empreendida, um dos pontos fortes deste trabalho está no fato de que a autora não se furta à polêmica, nos vários campos de sentido deste termo. Primeiro, aceitando o desafio acadêmico de construir um ponto de vista teórico com força suficiente para enfrentar os inevitáveis questionamentos. Segundo, porque, não como parte da interpretação construída, mas como seu horizonte exterior, está presente um elemento – nunca consensual – de orientação para a intervenção política, isto é, para a transformação das estruturas de proteção social analisadas. Por isto mesmo, em terceiro lugar, como a citação acima demonstra, o livro acaba explicitando – de forma competente e bem fundamentada – a posição da autora nos próprios termos do debate contemporâneo sobre o explosivo tema que aborda.

Estas características tornam o livro de leitura obrigatória para todos quantos queiram entender e interferir nos rumos da Seguridade nos países latino-americanos, independentemente de suas formações profissionais e convicções políticas.

L. A. Machado da Silva
(IUPERJ e IFCS/UFRJ)

CAPÍTULO I

A Natureza do Estado Capitalista e das Políticas Públicas

A análise da intervenção do Estado nas questões sociais, através das chamadas políticas sociais, tem como corolário a existência de uma relação de direito positivo que se estabelece entre o cidadão e o seu Estado. Ou seja, a intervenção estatal via políticas sociais, regulando e/ou propiciando condições de manutenção e reprodução de uma parcela da população, é considerada uma função intrínseca ao Estado moderno, configurando padrões de direitos sociais próprios a cada nação.

A emergência da concepção de cidadania como um conjunto de direitos atribuídos ao indivíduo frente ao Estado nacional é, pois, produto do desenvolvimento do próprio Estado capitalista, requerendo portanto uma análise da natureza deste Estado para sua compreensão integral. "A transformação do direito em uma função estatal pela generalização e equalização jurídica no conceito de cidadania é parte da transformação que se dá com a expansão da ordem burguesa, em substituição à concepção anterior de direito restritivo e punitivo, emanada da organização social estamental" (Simões, 1979:62).

Ao mesmo tempo, como procuraremos demonstrar ao longo deste trabalho, a esfera do social constitui-se em *locus* privilegiado para se desvendar a contradição principal que movimenta esta sociedade. Isto porque a crescente intervenção estatal por meio das políticas sociais é em si mesma a manifestação da natureza contraditória do capitalismo, que tem origem na necessidade do Estado de atuar como forma de atenuação dos efeitos mais destrutivos da ordem capitalista sobre os fatores de produção, mas cuja intervenção torna-se, por sua vez, elemento de potencialização e agudização da contradição básica deste modo de produção entre a socialização das forças produtivas e a apropriação privada da riqueza social.

A própria designação, *política social*, evidencia mais do que uma inconsistência terminológica, apontando para o núcleo contraditório que assinalamos, ao se fazer uso de um poder alocativo e coercitivo para se reorganizar as relações na sociedade.

Em outros termos, a diferenciação necessária que leva à separação de uma esfera do político, que se consubstancia como poder estatal, vai requerer, na plenitude de seu exercício, o estabelecimento de mediações entre Estado e sociedade, dentre as quais destacamos a cidadania.

A teoria política clássica tratou de dar conta desta diferenciação, buscando os fundamentos do exercício do poder político na contraposição entre interesses individuais e bem público (matriz liberal) ou na subsunção do Estado à dominação institucionalizada de classe (matriz marxista). Em ambos os casos, e por diferentes razões, mostraram-se incapazes de compreender as transformações que, a partir do desenvolvimento das mediações entre as esferas do público e do privado, representadas pelas políticas públicas, alterariam de forma crucial a própria natureza do Estado.

Em outras palavras, o debate contemporâneo demonstra que a compreensão teórica da natureza do Estado moderno emerge da possibilidade de análise da emergência da esfera do social, como expressão das contradições que requereram mediações a partir da comunidade, nas formas fenomênicas diferenciadas em Estado e sociedade.

Esta é, em resumo, a tese que pretendemos defender neste livro e que requer, inicialmente, a caracterização da relação entre Estado e Sociedade, ou seja, uma análise das concepções teóricas que elucidam a natureza do Estado capitalista, bem como o entendimento das mediações que o perpassam. Dentre estas, nosso interesse estará focalizado no desenvolvimento da cidadania.

A compreensão do Estado moderno passa pela definição dos elementos que o diferenciam das formas anteriormente existentes de poder político. Segundo Gruppi (1980:7), poderíamos caracterizar o Estado moderno como o *poder político* que se exerce sobre um *território* e um *conjunto demográfico*. Este Estado, que supõe um governo unitário e cujo poder se exerce em nome de uma nação (um povo e um território), tem na sua *soberania plena* e em sua *separação da sociedade civil*, os principais elementos diferenciadores das formas que o precederam.

Em outros termos, a soberania plena do Estado moderno reside na sua não-submissão a qualquer outra autoridade existente na sociedade como fundamento do dever político e condição de exercício do poder. A distinção entre Estado e sociedade civil diz respeito à separação que se processa entre a esfera do poder político e a esfera produtiva onde vigoram os interesses econômicos particulares, encontrando-se na polarização público/privado a expressão deste fenômeno.

É na análise destas duas características fundamentais do Estado capitalista que vamos buscar elucidar a sua natureza singular, já que, ademais de elementos diferenciadores, são condição de possibilidade do exercício legítimo do poder político. Diferentes teorias políticas do Estado têm tratado estas questões, já que se reconhece que aí residiria o cerne desta construção política que é o Estado capitalista, embora cada abordagem teórica lhes atribua diferentes estatutos teórico e político.

Nosso objetivo será buscar compreender como se processa a diferenciação que permite separar uma esfera pública da sociedade no capitalismo – entendendo a natureza e limites desta separação – bem como tratar de elucidar o processo pelo qual estas duas esferas se imbricam novamente em uma dimensão denominada política social, analisando esta dinâmica como movimentos e desenvolvimento das contradições sociais.

Habermas (1984:15) entende que as origens da esfera pública remontam aos gregos – onde a *polis* era a esfera comum dos cidadãos livres e se separava da vida particular de cada indivíduo – e ao Direito Romano, onde a esfera pública foi tratada como *res publica*, tendo no entanto alcançado institucionalização jurídica e aplicação processual

específica com o surgimento do Estado moderno. Apesar de reconhecer a dinâmica atual como sendo aquela na qual se evidencia a diluição dos fundamentos da esfera pública, o argumento central de Habermas (1984:17), com o qual concordamos, é que "a esfera pública continua sendo, sempre ainda, um princípio organizacional do nosso ordenamento político", continuando a apresentar uma autêntica força normativa.

Bobbio (1987) também toma as dicotomias público/privado, economia/política, Estado/sociedade como cruciais na história do pensamento político, podendo através de sua análise confrontar teorias em relação às antíteses identificadas.

O importante a reter de tudo isso é que a sociedade capitalista, com o surgimento do Estado moderno, cristalizou a diferenciação entre duas esferas que dariam conta da distinção fictícia que se estabelece com relação ao próprio indivíduo, tomado como *burguês* que cuida dos seus interesses privados, e como *cidadão* quando as pessoas privadas se reúnem em um público para atender ao interesse da sociedade (Bobbio, 1987:17 e Habermas, 1984:74).

É por isso que acreditamos ser possível tomar estas dicotomias fundamentais como fios condutores que nos permitirão recortar a teoria política do Estado, identificando as principais matrizes de pensamento que tratam de elucidar a natureza do Estado.

Mais do que aplicar a análise da natureza do Estado ao campo das políticas sociais, o que se pretende é compreender o campo social como parte intrínseca e fundamental das transformações do próprio Estado, através das profundas modificações da relação Estado/sociedade, em direção à constituição de um Estado ampliado. A construção de sólidos sistemas de proteção social na fase atual do capitalismo está longe de ter acabado com as dicotomias anteriormente mencionadas como co-constitutivas desta forma de organização social e exercício do poder; por outro lado, a emergência dos sistemas de bem-estar social como produtos das políticas públicas orientadas à reprodução social e econômica das classes expressa a insuficiência das dicotomias anteriores para dar conta da dinâmica das relações sociais.

A accentuação das contradições entre o arcabouço jurídico e institucional e as necessidades colocadas ao nível da reprodução social ampliada está evidenciada na constituição de novas práticas sociais, novas especializações disciplinares e novas abordagens teóricas que buscam superar a rigidez imposta pelas dicotomias, como, por exemplo, na recorrente afirmação da manifestação de processos simultâneos de publicização da economia e privatização do Estado, cuja expansão consolidar-se-ia na emergência de uma esfera social repolitizada (para usar a terminologia de Habermas, 1984:170), e expressar-se-ia de forma jurídica na constituição do ramo do Direito Social, para dar conta das questões que fogem atualmente ao âmbito quer do Direito Público, quer do Direito Privado.

Para além de um fenômeno identificado com a etapa atual do capitalismo avançado, é preciso ter em conta que a separação entre as esferas do econômico e do político, embora condição para o exercício do poder e da dominação capitalista, fundamentando a autonomia relativa do Estado, só pode ter efetividade na medida em que introduza a igualdade jurídico-política, expressa no funcionamento da esfera da circulação.

Assim, a possibilidade de compreensão da natureza do Estado, para além das funções inerentes à reprodução capitalista, requer a inclusão das condições de exercício do poder, através da consideração da sua institucionalidade, das formas de representação e dos processos de mediação.

Tendo em conta estas observações, a análise do debate contemporâneo sobre a natureza do Estado encaminha, na segunda parte deste capítulo, a formulação de algumas proposições analíticas, com vistas a determinar a especificidade das políticas sociais na reprodução do Modo de Produção Capitalista[1].

O DEBATE CONTEMPORÂNEO

Desde os anos 50, com as profundas transformações que vinha sofrendo o capitalismo nos países industrializados, especialmente no que diz respeito à crescente intervenção estatal na economia e ao desenvolvimento de poderosos sistemas de proteção social, houve uma retomada da discussão acerca da natureza do Estado capitalista, não apenas no interior da corrente marxista, mas também com seus interlocutores. O que se observa, desde então é, além da preocupação com a questão do Estado, uma permeabilidade ao debate e absorção de instrumentos conceituais oriundos de outras correntes teóricas, de tal forma que fica até mesmo difícil caracterizar os pensadores atuais como marxistas (como Offe, Habermas ou Przeworski), apesar de sua inegável contribuição à concepção marxista do Estado. Assim, pode-se dizer que o debate acerca da natureza e das funções do Estado capitalista, entendido a partir da luta de classes, tem-se intensificado e aprofundado, mesmo que este movimento tenha implicado em uma indefinição dos contornos e limites da própria corrente marxista[2].

Tomando como eixo condutor a dicotomia Estado/sociedade, podemos agrupar as diferentes posições teóricas que se apresentam neste debate, visando compreender analiticamente a emergência das mediações que se configuraram como a esfera do social.

O ESTADO COMO INSTRUMENTO

Esta vertente interpretativa, fundamentada na concepção leninista na qual o Estado se acha reduzido a um instrumento da classe dominante na consolidação de sua dominação política e exploração econômica, encontra no debate contemporâneo uma

---

1 Seria justo observar, como o faz Therborn (1986), que as políticas sociais não existem apenas neste Modo de Produção, sendo mais bem características de todas as sociedades de mercado e da incapacidade desde dar conta dos problemas da reprodução humana. No entanto, dados as nossas concepções – a serem tratadas neste trabalho – sob as relações entre a produção econômica e as formas jurídico-políticas, seria demasiadamente impreciso, historicamente ambivalente e teoricamente vazio o tratamento das políticas sociais das sociedades de mercado, de uma forma genérica.

2 Segundo Anderson (1987:17), "a teoria marxista, aplicada à compreensão do mundo, sempre pretendeu uma unidade assintótica com uma prática popular capaz de transformá-la. Portanto, a trajetória da teoria tem sido sempre determinada primariamente pelo destino dessa prática".

atualização que poderíamos denominar politicista, com o trabalho de Miliband, e outra economicista, com os estudos do CME - Capitalismo Monopolista de Estado.

Miliband (1972), estudando o Estado nas sociedades capitalista desenvolvidas – que se orgulham de ser igualitárias –, encontra que a relação entre Estado e classe dominante é de tal forma encoberta que as conexões estreitas só se dão a conhecer através de um estudo mais acurado, onde fica revelado que "os detentores do poder estatal são, por inúmeras e distintas razões, os agentes do poder econômico privado" (Miliband, 1972:73). Os fatos conclusivos, para o autor, seriam encontrados ao se verificar que, em termos de origem social, educação e situação de classe, os ocupantes dos postos de comando do governo provêm em sua maioria esmagadora do mundo dos negócios e da propriedade, ou das classes médias profissionais (1972:87); estes últimos facilmente assimiláveis à ideologia dominante.

Apesar das evidências apresentadas, Miliband comete alguns erros teórico-metodológicos ao identificar o Estado com o aparato governamental, isto é, com uma "coisificação" das relações de poder. Por outro lado, o autor toma o Estado como neutro, isto é, o caráter de classe das políticas públicas sendo dado pelo pertencimento de classe dos seus ocupantes. Finalmente, a visão reducionista trata a classe dominante como monolítica e unificada em sua estratégia de exploração, sem deixar lugar para as contradições, as alianças, a negociação dos projetos distintos, enfim, eliminando assim a própria política. Ao assim proceder, tornam-se irrelevantes as diferenças entre ditaduras e democracias, mesmo que Miliband tente fazer a defesa da democracia burguesa (1972:323), o que apenas introduz incoerência em sua argumentação.

Evidentemente que um Estado cuja natureza classista está dada pela ocupação dos postos pelos membros da classe dominante não poderia contemplar em suas políticas os interesses e as conquistas das classes dominadas, o que reduz toda política, inclusive a política social, a um mero elemento da estratégia de exploração e/ou de legitimação do exercício da dominação. A compatibilização entre democracia burguesa e capitalismo estaria ameaçada pela discrepância entre as promessas de libertação humana e os limites do sistema econômico baseado na propriedade privada, desde o ponto em que as agências de legitimação não mais puderem ocultá-la e/ou não estejam disponíveis estratégias reformistas como a social-democracia, conjugadas com medidas repressivas.

Na vertente "economicista" encontramos a mesma visão instrumental do Estado nos estudos sobre a etapa monopolista do capitalismo. Com base na teoria do imperialismo de Lenin, estes estudos não estão propriamente voltados para a construção de uma teoria do Estado e nem mesmo para a análise do Estado capitalista em geral, mas sim para a sua última etapa, caracterizada pela intervenção econômica do Estado e pela organização monopólica da produção, salientando o decisivo papel do Estado na reprodução do capital monopolista.

Partindo da análise do imperialismo como resposta à crise geral do capitalismo, os diferentes estudos têm em comum a identificação da etapa atual como sendo aquela na qual há uma fusão dos monopólios com o Estado, constituindo-se um mecanismo único de exploração econômica e dominação política. A evidência não estaria dada pela ocupação dos cargos pelos capitalistas monopolistas mas sim pela crescente necessidade de uma estreita coordenação funcional entre Estado e monopólios (Jessop, 1982:58).

Além disso, o Executivo passa a ter uma posição predominante em relação ao Parlamento, o sistema partidário reorganiza-se com os partidos assumindo o papel de maior controle ideológico e as associações de interesses aumentam em todas as áreas de decisão das política públicas.

Apesar de apontar a necessidade de reorganização do aparato governamental para tornar-se mais coordenado e eficiente em relação à necessidade de sua maior intervenção na economia, não existe neste estudos propriamente uma preocupação com as mudanças na superestrutura, decorrentes desta "unificação" entre Estado e sociedade.

Jessop (1982:63) identifica nestes estudos um viés descritivo e faz duas críticas cruciais: a primeira, é relativa ao determinismo econômico que nestes estudos combina-se a um voluntarismo político; a segunda diz respeito aos estudos sobre o monopólio não serem derivados do conceito geral de capital e de suas leis, negligenciando também as relações entre capital monopolista e outras formas de capital na reprodução geral da acumulação capitalista.

Resumindo, a concepção instrumentalista do Estado, em ambas as vertentes, encontra-se impossibilitada de pensar o Estado que não seja como objeto – instrumento da classe dominante – sendo incapaz de fornecer subsídios para compreensão da natureza contraditória do processo de desenvolvimento das políticas sociais sob o capitalismo. A negação da contradição e do seu movimento no nível do político leva a pensar a burocracia, seu modo de atuação, as instituições governamentais, enfim, as políticas públicas, unicamente como instrumentos de consolidação da dominação econômica. Coerentemente com esta argumentação, a trajetória necessária à transformação desta realidade totalizadora encaminha-se para a destruição do Estado pela luta de classes encetada pelo proletariado. Evidentemente, tudo se passa aqui como se a luta de classe se desse externamente ao Estado, não estando contida nos próprios conteúdos das políticas públicas, e o momento em que se tangencia o Estado é o momento do assalto e de sua destruição. Restaria saber como seria possível a consecução de tal objetivo quando antes está pressuposto um Estado desprovido de contradição, que tudo fará para impedir a organização e consciência do proletariado.

Especificamente com relação às políticas sociais, tal abordagem impede de se ter uma exata compreensão do seu significado político para a luta de classes, na medida em que todas as medidas estatais são dissolvidas em uma totalização mistificadora da unidade, coerência e "maquiavelismo" da estratégia de dominação de classe implementada pelo Estado.

O Estado como derivação

Qual seria então a contribuição do marxismo para a compreensão das políticas do Estado contemporâneo? Esta contribuição estaria dada na medida em que a teoria marxista fosse capaz de aprofundar a sua análise da própria natureza do Estado capitalista, o que poderia ser alcançado a partir da derivação das formas e funções do Estado dos princípios mais abstratos da economia política.

Ao introduzir a variável política no interior da análise ortodoxa, os autores da escola derivacionista não pretendem estar subsumindo a superestrutura a um deter-

minismo estrutural que negue a dimensão do político; portanto, para isto é preciso saltar da constatação de que toda sociedade de classe caracteriza-se pelo uso da violência que garante a exploração econômica de uma classe pela outra, na qual se afirma a razão da existência da violência de classe, para se indagar sobre a sua forma e modalidades específicas assumidas no capitalismo. Hirsch (1977:8) cita a questão clássica de Paschukanis que encaminha a problematização neste sentido: "Por que a violência se reveste da forma de uma dominação estatal oficial ou, o que dá no mesmo, por que o aparelho de coação estatal não se constitui no aparelho privado da classe dominante, por que ele se separa desta última e se reveste da forma de um aparelho de poder público institucional, separado da sociedade?"

A resposta conhecida, de que na sociedade capitalista a exploração e reprodução das classes não se efetua diretamente pelo uso da violência física mas sim pela reprodução das relações de produção regidas pela lei do valor é uma resposta que por si mesma coloca outras questões mais fundas. Ou seja, recoloca a necessidade de precisão na análise das relações que se estabelecem entre o "econômico" e o "político" no seio da sociedade capitalista.

Em primeira instância, é mister constatar que o processo produtivo governado pela lei do valor, operando detrás dos produtores, tem como produto final a reposição das condições iniciais de sua existência, qual seja, de um lado, o capitalista detentor dos meios de produção e apropriador da mais-valia gerada no processo e, de outro lado, o trabalhador livre e destituído, em condições de se oferecer novamente no mercado. Em outras palavras, o processo de valorização do capital não requer, inicialmente, qualquer intervenção política externa ao próprio processo. Esta constatação levou Hirsch a afirmar que "as estruturas básicas e a lei do desenvolvimento das sociedades burguesas não são capazes de serem "reguladas" politicamente. A organização consciente das relações sociais requereria a abolição das relações capitalistas" (Hirsch, 1978:61).

As relações de produção são, pois, reproduzidas no interior do processo de valorização do capital e não como obra de organização consciente dos produtores.

Mas, ao mesmo tempo em que a reprodução das relações de produção é regida pela lei do valor, esta só pode operar como troca de equivalentes entre proprietários livres e iguais, condição para que a apropriação da mais valia se dê como decorrência "natural" do processo, mistificando-se assim a relação de exploração. Ora, isto implica em que seja constituído um mercado, onde as mercadorias circulem livremente entre os proprietários, sem que os capitalistas detenham diretamente os meios de coerção física. Daí a necessidade da separação que se estabelece entre a classe burguesa e os meios de coerção que se autonomizam em um aparato estatal que não lhe pertence de forma direta. Historicamente, este aparelho estatal emergiu com o monopólio da força suprimindo a estrutura de poder fragmentada do feudalismo de forma a criar um mercado territorial homogêneo, onde o capital pudesse circular livremente. Este processo implicou por um lado na *centralização* da força, necessária à reprodução capitalista, em uma instância que se coloca acima da sociedade, formalmente separada dos produtores; por outro lado, a criação de uma unidade territorial para livre circulação do capital requereu uma *concentração* da força para defesa externa.

O'Donnell (1984) observa que o capitalismo é o primeiro caso histórico de separação entre a coerção econômica e extra-econômica, tendo como característica não apenas que o trabalhador esteja destituído dos meios de produção mas, ao mesmo tempo, que o capitalista esteja destituído dos meios de coação. Mas como a relação entre trabalhadores e capitalistas é uma relação de desigualdade e exploração, ou seja, inerentemente conflitiva, ela vai requerer a presença de um terceiro sujeito social, que a afiance: as instituições estatais. Ou seja, embora esta relação se dê com um caráter privado, isto é só uma aparência, já que um dos sujeitos tem a capacidade de invocar o Estado para garantir a vigência do contrato.

Esta linha de análise leva O'Donnell (1984:208) a concluir que é preciso distinguir entre gênese e condições de vigência das relações capitalistas de produção para uma correta compreensão das relações entre o econômico e o político. Identifica ainda que a coerção econômica está na gênese do processo produtivo, estando o trabalhador livre de outras coerções não-econômicas no seu ingresso no mercado, sendo portanto o econômico e a coerção econômica primários às relações capitalistas de produção. Mas, desde que as relações capitalistas de produção pressupõem a existência de um sujeito social que age como não capitalista, como condição para vigência das relações capitalistas, esta condição de fiador é co-constitutiva da relação.

O direito racional-formal é a expressão codificada da dominação, criando com o sujeito jurídico a possibilidade da livre circulação de mercadorias, consagrando a exterioridade aparente do Estado com relação aos sujeitos sociais (O'Donnell, 1984). No entanto, esta aparência de separação entre Estado e sociedade, condição de exercício do poder estatal, vem a ser negada pelas mediações que rearticulam o Estado e a sociedade, devolvendo à sociedade sua contradição específica.

Quais as implicações decorrentes da identificação do Estado cuja gênese encontra-se no processo de produção mas que ao mesmo tempo dele se separa, constituindo-se em um sujeito social que por sua vez afiança e garante as relações de produção?

A primeira constatação é de que o próprio processo social de produção e reprodução não pode ser objeto da atividade do Estado; ao contrário, este último é quem é determinado pelas leis do desenvolvimento do processo de reprodução (Hirsch, 1978:65). Desta contradição, que está na base da emergência do Estado capitalista, decorre também outra que diz respeito ao Estado surgir como garantia da liberdade individual, com aparência de neutralidade de classe – que é a forma particular de mistificação do capital –, mas que deve se transformar no uso aberto da força quando a reprodução está ameaçada.

Finalmente, Hirsch (1978:66) identifica a possibilidade e a necessidade das funções gerais de intervenção estatal: "A *possibilidade* na medida em que o Estado como força separada da sociedade burguesa está funcionalmente em uma posição de garantia das condições gerais e externas de reprodução, as quais não podem ser criadas pelos capitais privados e intervêm com força contra os abusos tanto dos trabalhadores quanto dos capitalistas individuais." Esta possibilidade implica ao mesmo tempo a impossibilidade de interferir nos fundamentos do processo capitalista de reprodução, a saber: a propriedade privada e a disponibilidade de trabalho assalariado. A *necessidade* geral da intervenção do Estado resulta de que o processo capitalista de produção estru-

turalmente pressupõe funções sociais que não podem ser preenchidas pelos capitais individuais. Neste sentido o Estado é identificado com o interesse geral capitalista, como garantia de valorização do capital, enquanto os capitais individuais enfrentam-se uns aos outros.

O limite da intervenção estatal está dado pela sua própria condição de emergência, como garantia do processo de valorização do capital; é neste sentido que o Estado é sempre um Estado de classe. Evidentemente, uma outra decorrência a ser apontada é que o Estado como garantia das relações de produção é, portanto, garantia de ambos os sujeitos que compõem esta relação. Desta afirmação pode-se deduzir que:

- "O Estado capitalista não é o Estado dos capitalistas e nem costuma ser vivido como tal por eles. Sua condição primordial é de fiador da relação, e não do capitalista individual. Daí resulta uma relação contraditória da burguesia como o "seu Estado" (Hirsch, 1978:66).
- O Estado é a garantia do trabalhador assalariado enquanto classe e não apenas da burguesia. (Hirsch, 1978:81).

Isto implica que o Estado possa proteger o trabalhador frente à burguesia, em especial através da regulação do trabalhador e da implementação de políticas sociais. No entanto a intervenção do Estado não é neutra desde que ocorre para repor no processo produtivo a classe trabalhadora enquanto classe dominada.

Apesar da preocupação dos autores derivacionista, no seu debate com os instrumentalistas, no sentido de tratar as relações de força como abstração do processo de produção, acabam por identificar o Estado com a institucionalização do interesse do capital em geral, o que não se justifica nem como decorrência da luta entre os capitais individuais, nem como resultado imediato da dinâmica imposta pela lei da baixa tendencial da taxa de lucros. Finalmente, o Estado ora é tomado como essencialmente reativo, impondo contratendências à queda da taxa de lucros, ora é visto como vontade imanente, em defesa dos interesses gerais do capital. Nesta perspectiva, os autores acabam por deixar de lado a contradição entre capital e trabalho, referindo a dinâmica e atuação estatal como resultante das contradições entre os capitais individuais.

Embora Hirsch seja um dos autores que procura compreender o movimento da reprodução e da acumulação do capital enquanto movimento da luta de classe, as questões entre estrutura X sujeito ou determinação X indeterminação novamente se impõem. Além disso, como assinala Carnoy (1984) é notável a ausência de tratamento da questão da ideologia e da repressão no debate derivacionista acerca da reprodução capitalista, o que certamente é conseqüência tanto da consideração do automatismo econômico quanto da normatividade legal requerida para viabilizá-lo.

Um problema metodológico apontado por Jessop trata da relação entre derivação lógica e explicação histórica, já que a relação capitalista não pode ser considerada isoladamente da luta de classes, nem em pressuposição de oposição absoluta entre determinação lógica e indeterminação histórica: "a lógica do capital é a expressão do movimento histórico da lutas de classes particulares e pode ser especificado a diferentes níveis de abstração" (Jessop, 1982:136).

Outra questão diz respeito ao ponto de partida para a derivação do político, que, para alguns, como Hirsch (1977:97), deve ser encontrado na lei da queda tendencial da taxa de lucros, já que ela constitui-se na lei central da acumulação capitalista sendo " o ponto de partida fundamental para uma teoria do movimento de classes e, portanto dos processos políticos no seio do aparelho de dominação burguês".

Outros autores, no entanto, como Urry (1982), encontram como característica central e fundamental do capitalismo o fato de ele basear-se na troca – a fórmula da mercadoria começa e termina na esfera da circulação – , o que pressuporia uma relativa autonomia desta esfera, que por sua vez seria a base da autonomia relativa do Estado e também da sociedade civil.

Finalmente, evidencia-se um viés funcional quando, em certo momento Hirsch (1978) afirma que o desenvolvimento de um Estado intervencionista deve ser compreendido como o desenvolvimento de uma forma peculiar ao sistema capitalista dentro da qual a contradição entre a socialização crescente da produção e a apropriação privada pode temporariamente se mover; em seguida, encontramos afirmações do mesmo autor denunciando o caráter pouco funcional deste arranjo, já que o mecanismo de regulação intervencionista é duplamente contraditório: porque é estruturalmente limitado pelas leis de reprodução do capital, e também porque suporta em si o momento de uma intensificação dos conflitos sociais.

O Estado como Seletividade Estrutural

A contribuição teórica de Claus Offe, apesar de caracterizar-se por assimilar conceitos de diferentes correntes teóricas, também estabelece um rico diálogo com a matriz de pensamento marxista ao referir a análise do Estado às determinações originárias do processo de acumulação, identificando o elo entre as estruturas políticas e as econômicas da sociedade capitalista como sendo a forma-mercadoria.

Para Offe & Ronge (1984:125) "o Estado capitalista está sujeito a uma dupla determinação do poder político – segundo sua *forma* institucional, este poder é determinado pelas regras do governo democrático-representativo; segundo o seu *conteúdo*, é determinado pelo desenvolvimento e pelos requisitos do processo de acumulação".

Diferentemente da escola derivacionista, Offe vai procurar a relação entre a produção material e a forma institucional do poder público à partir das determinações funcionais que incidem sobre esta última, encontrando a privatização da produção (que não pode ser organizada por critérios políticos) e a dependência do poder público dos impostos como responsáveis pelo fato de que o poder público tenha a acumulação como ponto de referência de suas políticas juntamente com a legitimidade democrática.

Apesar da constituição e generalização da forma-mercadoria ser considerado o ponto de referência de toda ação estatal, os autores (Offe & Ronge, 1984) assumem como pressupostos a erosão constante da forma-mercadoria, seja entre proprietários da força de trabalho, seja de capital; bem como a inexistência de um processo automático de sua reincorporação ao mercado. Conseqüentemente, é deduzida, na etapa atual, uma estratégia geral de reincorporação administrativa à forma-mercadoria (1984:131) que direcionaria as ações estatais mas que redundaria, contraditoriamente, em um conjunto de

políticas públicas cujos efeitos econômicos, políticos e ideológicos, resultariam na ampliação da erosão da forma-mercadoria. Apesar de haver nesta análise uma clara explicação sobre as relações entre aparelho institucional de poder e a esfera econômica, incluindo o desenvolvimento contraditório desta relação, não existe, neste esquema estruturalmente determinado, lugar para as lutas políticas. Em outros termos, a questão do político fica reduzida à institucionalidade e à ação administrativa do poder público. Talvez por isto esteja ausente da contribuição de Offe uma teoria da mudança; apenas enuncia-se uma análise da crise de legitimidade e de governabilidade.

O tratamento da crise nos estudos de Offe está vinculado à dupla função do Estado de garantir os mecanismos de acumulação, ao mesmo tempo em que busca alcançar a legitimação do exercício do poder político, vinculando-se com o desenvolvimento das formas não mercantis, necessárias à reprodução da produção de mercadorias. Assim, a expansão do papel do Estado, ou seja, da formas extra-econômicas, ameaça progressivamente tanto a acumulação quanto a legitimação. A crise emergente, conseqüência da necessidade do Estado buscar compensar as falhas do mercado, revela-se através de suas três dimensões: como crise fiscal, como crise de racionalidade administrativa e como crise de lealdade das massas (Jessop, 1982:109). As ações estatais são distinguidas entre alocativas e produtivas. As primeiras envolvem o uso de recursos estatais para assegurar as condições gerais da atividade econômica e também prover os serviços públicos gerais, que seriam avaliados segundo um teste de conformidade legal; as segundas envolvem um conjunto de decisões sobre a produção de bens e a administração e gerenciamento das condições de crise e das medidas para evitá-la, que estão sujeitos a uma outra lógica, sendo submetidas a um teste de efetividade funcional e também de consenso político.

Offe (1984) critica duramente a perspectiva weberiana por não ter diferenciado entre estes planos de ação estatal, supondo que a racionalidade burocrática pudesse dar conta de todos eles, quando na verdade o que se observa é que a racionalidade burocrática é adequada para as ações de alocação mas entra em choque com a racionalidade política requerida para as atividades produtivas.

Criticando a visão instrumental do Estado, que vê o aparelho de Estado estritamente como instrumento de valorização do capital, bem como as teorias dos fatores limitativos, que negam que as instituições do sistema político possam tornar-se instrumento de qualquer interesse não-capitalista, Offe (1984:145) procura encontrar o caráter de classe do Estado na *seletividade estrutural* de suas instituições políticas: " o interesse comum da classe dominante se expressa, de forma mais exata, naquelas estratégias legislativas e administrativas do aparelho estatal que não são desencadeadas por interesses articulados, ou seja 'de fora', mas que brotam das próprias rotinas e estruturas formais das organizações estatais...". Em outros termos, ele afirma que para se poder falar de um caráter classista do Estado – que corresponderia ao "capitalista global ideal" – é preciso demonstrar que o sistema de instituições políticas corresponde aos interesses do processo de valorização. Essa seletividade manifestar-se-ia de duas maneiras:

a. Por um lado o aparelho estatal deve ser capaz de decantar um interesse de classe, no sentido do interesse capitalista global, à partir dos interesses estreitos e contraditórios

dos capitais individuais, manifestos em uma política pluralística de influências, de forma que, mesmo contra a resistência dos grupos de interesses isolados, seja capaz não apenas de destilar o interesse geral, mas também de unificá-lo.
b. O Estado necessita selecionar suas ações e proteger o capital global contra interesses e conflitos anticapitalistas, seja formulando um interesse positivo para a acumulação capitalista, seja através da repressão aos interesses percebidos como antagônicos.

Os mecanismos de seletividade do aparelho de Estado são identificados em quatro níveis – estrutura, ideologia, processo e repressão –, funcionando como um sistema escalonado de filtros com operações cumulativas.

Hirsch (1977:100) assimila a noção de seletividade e enumera alguns elementos desta prática, que são fundamentais para compreensão da intervenção estatal através das política sociais:

1. Preservação de um "limite do sistema" que protege a esfera da produção de uma intervenção do Estado que ponha em risco a propriedade privada e o direito privado. De sorte que a ação estatal se dá prioritariamente nas atividades referentes à reprodução, na esfera da distribuição. Mesmo nesta esfera, onde se situam as políticas sociais, o limite da intervenção estatal é a acumulação capitalista, evidentemente mediada pelas lutas de classes e organização social. Conseqüentemente, as determinações fundamentais do desenvolvimento social não se tornam objeto destas políticas, o que caracteriza um sistema estrutural de não-decisões relativas aos pontos cruciais envolvidos nas questões sociais.
2. A relação acima apontada do Estado com a produção material implica ainda que os recursos materiais à disposição do Estado são estruturalmente limitados no limite dos lucros do capital. Isto tem como conseqüências a impossibilidade do Estado aumentar a taxação e planificar sua captação de recursos, dado que ela é subordinada à lucratividade dos capitais individuais. Assim, a captação de recursos por parte do Estado para aplicação em políticas sociais não depende prioritariamente da demanda social, nem exclusivamente do nível em que se apresenta a luta de classes, mas encontra um limite externo que é a lucratividade do capital.
3. A seletividade estrutural do Estado é dada pela sua possibilidade de aliar à integração ideológica um esquema de repressão física capaz de desarticular muitas das formas de organização das classes dominadas, que poderiam vir a transformar as necessidades sentidas em demandas sociais efetivas, as quais não poderiam ser negligenciadas.
4. Finalmente, as demandas que conseguem penetrar o processo de tomada de decisões burocrático recebem um tratamento "técnico" que busca destematizar a sua relação social e seu caráter de classe, por meio de um conjunto complexo de estratégias administrativas, de forma a compatibilizar a atenção a estas exigências com a manutenção da dominação vigente. Estas estratégias de destematização sistemática da origem de classe das questões sociais, bem como da sua compatibilização com a ordem social vigente, efetuam-se através de procedimentos administrativos tais como o adiamento das decisões, a decomposição da demanda social em múltiplos setores de competência administrativa, o fomento do conflito e divisões entre os grupos demandantes, a destinação de recursos insuficientes, etc.

Finalmente, e como conseqüência das características e elementos componentes deste processo decisório, encontramos que a ação do Estado capitalista vai resultar num conjunto de medidas puntuais, conflitivas e compensatórias, aprofundando a crise de legitimação.

Apesar das dificuldades encontradas empiricamente por Offe para demonstrar a seletividade das políticas estatais, o conceito tem sido largamente incorporado pelos analistas do Estado. No entanto, muitas críticas seguem sendo feitas ao esquema proposto, na medida em que ele prescinde da discussão acerca da importância da ideologia como parte da reprodução da sociedade capitalista. Segundo Carnoy (1984:149) embora Offe discuta a noção de legitimação, a legitimidade em suas análises depende somente dos ganhos materiais da classe trabalhadora, enquanto os meios ideológicos à disposição tanto do Estado quanto dos empresários encontram-se ausentes de sua discussão.

Outro autor que, embora adote o conceito de seletividade, tece comentários críticos acerca da relativa ausência de tratamento dos mecanismos ideológicos de reprodução é Therborn (1982:246), que aponta no pensamento de Offe (e também no de Habermas) a aceitação do tipo ideal weberiano do capitalismo competitivo, contra o qual eles contrastam o capitalismo moderno com a crescente intervenção estatal, supostamente fazendo a legitimação ideológica mais necessária, deixando de dar a devida importância ao papel da ideologia no capitalismo competitivo.

Finalmente, valeria acrescentar que, por não tratar a questão da mudança, o pensamento de Offe não enfrenta a questão relativa ao efeito das lutas populares sobre o aparato estatal, a não ser enquanto modificação de seus ganhos materiais ou diminuição de sua legitimidade, aprofundando a crise do Estado. Assim, enquanto a seletividade estrutural é a possibilidade de concretização do domínio de classe, já a crise do Estado parece nada ter a ver com as lutas específicas das classes dominadas.

O Estado Ampliado

Gramsci foi o autor, dentro da corrente marxista, que rompeu definitivamente com a tradição jusnaturalista na sua pressuposição da existência de formas de associação que antecedem ao Estado, correspondentes à sociedade civil. Ele não abandona a dicotomia base/superestutura para substituí-la pela de sociedade civil/Estado (Bobbio, 1987:40), mas também não trabalha com o determinismo economicista implícito na primeira dicotomia, de sorte que busca compreender a articulação entre o econômico e o político a partir de uma concepção ampliada do Estado.

Em termos mais gerais, Gramsci afirma a determinação da economia, como quando enuncia o conceito de bloco histórico: "A infra-estrutura e as superestruturas formam um bloco histórico, o que significa que o conjunto complexo, contraditório e discordante das superestruturas é o reflexo do conjunto das relações sociais de produção" (Gramsci, em *Materialismo Histórico e a Filosofia de Benedetto Croce*).

No entanto, a constituição do bloco histórico não se dá de forma mecânica, mas sim através da unificação de diferentes camadas em torno da classe dirigente, isto é, ela passa necessáriamente pelo Estado. Ou seja, Gramsci fugiria de uma interpretação

economicista, considerando-se que o conceito fundamental não seria, como via Portelli (1974), o de bloco histórico, mas sim o de correlação de forças, já que ela é condição para a formação do próprio bloco histórico (como assinala corretamente Buci-Glucksman, 1980). O conceito de correlação de forças, por sua vez, implica na ampliação do conceito de Estado, devendo ser analisado em sua dimensão econômica, política e político-militar.

Bobbio (1987:40) aponta que a dicotomia estrutura/superestrutura é representada por Gramsci nos termos de outras duplas, como: momento econômico/momento ético-político; necessidade/liberdade; objetividade/subjetividade.

O desenvolvimento de uma nova compreensão da relação infra-estrutura/superestrutura requereu para isto que fosse formulada sua teoria ampliada do Estado na qual a superestrutura passa a constar com dois níveis distintos, a *sociedade política*, ou conjunto de mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio da violência (burocracias e Forças Armadas) e a *sociedade civil*, compreendendo o conjunto de organizações públicas e privadas responsáveis pela elaboração e/ou difusão de ideologias.

Diferentemente dos marxistas clássicos que assumiriam a divisão hegeliana entre sociedade civil – conjunto das relações econômicas capitalistas, e sociedade política ou Estado, identificado com os mecanismo de coerção – , Gramsci (1968:149) amplia o conceito de Estado afirmando que "na noção geral de Estado entram elementos que também são comuns à noção de sociedade civil (neste sentido poder-se-ia dizer que Estado = "sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia revestida de coerção".

Gramsci estendeu a concepção de hegemonia, empregada por Lenin em relação à perspectiva de direção do proletariado na revolução democrático-burguesa (Gruppi, 1978:6), para compreender os mecanismos de dominação burguesa sobre a classe operaria em sociedades capitalistas estabilizadas (Anderson, 1986:21).

Buscando compreender a dinâmica de complexificação dos Estados nas sociedades ocidentais, Gramsci retoma de Maquiavel a dupla perspectiva de análise da política, que se expressa no conjunto de polarizações que caracterizam sua visão sobre o exercício do poder. Para representar o Estado ampliado, Gramsci usa um conjunto de polarizações (Anderson, 1986; Bobbio:1987):

Sociedade civil/Estado
consenso/força;
persuasão/coerção;
moral/política;
hegemonia/ditadura;
direção/domínio;
civilização/violência.

O exercício do poder político nas sociedades complexas, a reprodução da dominação de classe, não estaria restrito às funções coercitivas mas envolveria ademais o alcance do consentimento ativo e voluntário dos dominados, ou seja, a hegemonia.

Assim, para Gramsci "o Estado é todo o conjunto de atividades teóricas e práticas com as quais a classe dirigente justifica e mantém não somente a sua dominação, mas

também consegue obter o consenso ativo dos governados" (em Maquiavel, *o Príncipe* e *o Estado Moderno*)

O Estado, para além de suas funções repressivas de tutelamento de uma sociedade de classes, exerce um papel fundamental na sua função pedagógica, na construção/consolidação/reprodução da direção cultural da classe hegemônica. "Esta é, precisamente a função do direito no Estado e na sociedade; através do "direito", o Estado torna "homogêneo" o grupo dominante e tende a criar um conformismo social que seja útil à linha de desenvolvimento do grupo dirigente" (Gramsci, 1973:190, em Notas sobre a Política e o Estado Moderno).

É neste sentido que Gramsci (1968:145) fala do Estado ético, quando eleva as massas ao nível cultural correspondente ao desenvolvimento das forças produtivas, afirmando que para tal as escolas com sua função educativa positiva e os tribunais como função educativa negativa seriam as atividades estatais mais importantes, juntamente com o conjunto predominante de múltiplas iniciativas privadas que formam o aparelho da hegemonia política e cultural das classes dominantes.

Coutinho (1980:52) analisa a separação introduzida por Gramsci na superestrutura (sociedade política e sociedade civil) como decorrência tanto das funções que exercem na articulação e reprodução das relações de poder – as duas esferas se distinguem no modo de promoção dos interesses de classe –, quanto por possuírem materialidades próprias.

No primeiro caso, no âmbito da sociedade civil, as classes buscam exercer sua *hegemonia*, isto é, buscam ganhar aliados para as suas posições através da *direção* e do *consenso*. Por meio da sociedade política, ao contrário, exerce-se sempre uma ditadura ou, mais precisamente, uma *dominação* mediante a *coerção*. Os aparelhos materiais correspondentes à sociedade política são a burocracia militar e executiva, para a sociedade civil são o conjunto de organismos públicos e privados, relativamente autônomos ao Estado (no seu sentido estrito), que funcionam como portadores materiais específicos das relações sociais de hegemonia.

Para Coutinho (1985:62) seria essa independência material que garantiria a autonomia relativa assumida na figura social da hegemonia, permitindo que a sociedade civil tenha uma legalidade própria e funcione como mediação necessária entre a base econômica e o Estado em sentido estrito.

Entretanto, seria incorreto identificar o conceito de hegemonia tanto com a noção marxista de ideologia dominante quanto com a problemática weberiana dos mecanismos de legitimação, conforme alerta Buci-Glucksman (1980:80). A dialética Gramsciana assinala os efeitos contraditórios da hegemonia, já que o emprego de um modelo de integração, a análise da integração das classes subordinadas a uma classe dominante implica uma teoria da automização dessa classe, isto é, o estudo da formação de uma contra-hegemonia.

A supremacia de uma classe aparece sob duas formas: como direção e como domínio; opondo-se assim hegemonia à dominação, submissão pela força dos inimigos e aliança com os grupos que lhe são próximos. Esse desdobramento permite a Gramsci afirmar que um grupo social possa e deva ser dirigente antes de conquistar o poder governa-

mental, sendo esta inclusive uma das condições principais para a própria conquista do poder.

A necessidade e possibilidade de uma classe vir a ser hegemônica antes de tomar o poder, isto é, conquistar o consenso na sociedade civil, antes de tomar os aparelhos da sociedade política, introduz uma nova trajetória para a classe operária realizar a transição para o socialismo, ademais de trazer para o cerne da luta de classes as batalhas ao nível cultural e ideológico travadas no cenário institucional. Não se trataria, no entanto, de descolar a organização da vontade política de sua base econômica, como bem ressalta Gramsci:

"O fato da hegemonia pressupõe indubitavelmente que se leve em conta interesses e grupos sobre os quais a hegemonia se exerce, que se forme um certo *equilíbrio de compromisso*, isto é, que o grupo dirigente faça sacrifícios de ordem econômica corporativista; mas é evidente que tais sacrifícios e tal compromisso não podem dizer respeito ao essencial. Porque se a hegemonia é *ético-política, ela não pode deixar de ser econômica*, ela não pode deixar de ter seu *fundamento* na função decisiva que o grupo dirigente exerce nos setores decisivos da produção "(Buci-Glucksman, 1980:100).

Desta forma a conquista da hegemonia, processo pelo qual a classe supera seus interesses econômicos-corporativos e se eleva a uma dimensão universal, se por um lado decorre da função desta classe no processo produtivo, é por outro lado o momento em que a classe deixa de ser um fenômeno exclusivamente econômico para alcançar a direção, que se exerce em um contexto de política de alianças, sendo ganha no campo da luta política.

A relação entre Estado e classe dominante aparece em Gramsci (nos *Escritos Políticos*) como processo no qual o Estado exerce papel fundamental na constituição das classes, afirmando que a classe burguesa não é uma entidade externa ao Estado mas que o Estado conciliaria no plano jurídico as dissensões internas das classes; unificando assim as camadas e mesmo modelando-a por inteiro.

A função estatal de mediação política, que permitiria superar as divisões de classe, constituindo-a em hegemônica, é parte das atividades dos intelectuais orgânicos, "que fazem coincidir a cultura com a função prática", entendendo por intelectuais aqueles que exercem funções de organização nos planos da produção, da cultura ou da administração pública. (A concepção da burocracia como força social mediadora entre infra-estrutura e superestrutura, na ação de expansão da hegemonia, foi posteriormente apropriada e desenvolvida por Poulantzas).

Gramsci jamais deixou de apontar o elemento coercitivo subjacente ao exercício do poder nas democracias parlamentares ocidentais, mas sua busca de uma estratégia de luta apropriada às condições de complexificação apresentadas em tais sociedades levou-o ao desenvolvimento teórico do Estado ampliado cuja existência histórica nas sociedades ocidentais requeria uma estratégia de transformação apropriada. A polarização Ocidente/Oriente combina-se com as anteriormente mencionadas – sociedade civil/Estado e hegemonia/coerção – caracterizando as sociedades ocidentais como aquelas em que, na existência de sociedades civis altamente desenvolvidas e organizadas, as classes dominantes necessitassem ter a direção moral e não apenas o domínio e controle dos aparelhos coercitivos de Estado. Nestes casos, a estratégia de luta das

classes dominadas seria o desenvolvimento de uma contra-hegemonia, suplantando seus interesses econômico-corporativos e alcançando transformar-se em uma classe nacional. Esta estratégia, denominada "Guerra de Posição", ou de esgotamento, foi proposta por Gramsci em substituição à "Guerra de Movimento", ou de enfrentamento frontal, que ele entendia poder ter sido bem-sucedida em sociedades orientais – onde o Estado predominaria sobre a sociedade civil – mas que certamente seria desastrosa naquelas sociedades que requeriam uma classe que fosse hegemônica antes mesmo de ser dominante.

A originalidade do trabalho de Gramsci tem trazido notável contribuição ao aprofundamento do estudo sobre o Estado e as lutas políticas nas sociedades ocidentais, bem como orientado os projetos de transformação social nestes casos. O mais famoso de todos os autores contemporâneos que recorreu à obra de Gramsci certamente foi Althusser, incorporando certos conceitos do primeiro à uma matriz estruturalista. Sem pretendermos fazer uma incursão mais sistemática ao trabalho teórico de Althusser, podemos resgatar apenas o conceito de Aparelhos Ideológicos de Estado (AIE), profundamente vinculado ao pensamento Gramsciano.

Antes, porém, seria necessário dizer que Althusser compreendia o conceito de Modo de Produção como a articulação entre três estruturas ou níveis – o econômico, o político e o ideológico – e que embora o econômico seja sempre determinante em última instância, qualquer um dos demais poderia vir a ser a estrutura dominante. Ele afirma que a determinação da superestrutura pela base é uma determinação em última instância o que eliminaria toda perspectiva economicista, introduzindo a noção de autonomia relativa dos níveis político e ideológico. Por outro lado, a ação da superestrutura afetaria a base, em um processo de determinações recíprocas.

Retomando o pensamento de Gramsci acerca do Estado ampliado, como sendo mais do que o aparato repressivo de Estado, Althusser busca sistematizar este algo mais através do conceito de AIE, que corporificaria a materialidade institucional da hegemonia. Enquanto os aparelhos repressivos seriam caracterizados, ademais de sua função, pela sua unificação e seu caráter público, os AIE seriam distinguidos pela sua multiplicidade e pluralidade, ademais de se situarem na esfera do privado. Assim, Althusser rejeita a identificação do Estado com a esfera pública afirmando: "a distinção entre o público e o privado é uma distinção interna da lei burguesa, e válida nos domínios (subordinados) nos quais a lei burguesa exerce sua "autoridade"... o Estado, que é o Estado da classe dominante, não é nem público nem privado; ao contrário, ele é a pré-condição para qualquer distinção entre público e privado..." (Carnoy, 1984:96).

Do famoso ensaio de Althusser intitulado "Ideologia e Aparelhos Ideológicos de Estado", Urry (1982:56) resume os seguintes argumentos:

- a reprodução das forças produtivas e das relações de produção deve realizar-se para que a produção capitalista continue existindo;
- essa reprodução é assegurada em grande parte pela ideologia;
- essa ideologia deve ser vista como parte do Estado. Além dos aparelhos repressivos que funcionam através da violência, existem os aparelhos ideológicos que funcionam principalmente em termos ideológicos e mostram unidade entre si;

- enquanto a religião foi o AIE dominante nas sociedades pré-capitalistas, nas sociedades capitalistas este papel cabe à educação;
- tal ideologia – conjunto de representações imaginárias dos indivíduos com as relações reais nas quais eles vivem – tem uma vida material;
- a ideologia tem a função de "constituir" indivíduos concretos em sujeitos, através de sua interpelação;
- os sujeitos não existem a não ser através e por sua sujeição, aceitando livremente os comandos de outros, sendo centros livres de iniciativa e responsáveis por suas ações;
- essa ideologia assume, geralmente, forma específica, dada a natureza da luta de classes.

Além de criticar a visão funcionalista desta análise, Urry (1982:58) aponta a necessidade do raciocínio de Althusser tratar a classe dominante como unificada, garantindo a unidade dos AIE. Ademais nega a identificação – realizada por Althusser – entre indivíduo e sujeito por meio do processo de interpelação, argumentando que seja possível haver sujeitos que não são indivíduos e que o mero recrutamento do sujeito por meio de um chamamento desconhece a existência de interpelações contraditórias.

Buci-Glucksman (1980:90) critica a apropriação que Althusser pretende fazer do pensamento de Gramsci através do conceito de AIE, já que obscurece as relações entre base e superestrutura, portanto sobre a luta de classes, ao mesmo tempo em que, ao isolar a questão ideológica do campo da produção econômica, oculta assim a função ideológica interna às relações de produção.

Gostaria de acrescentar que ao tratar o Estado como conjunto de aparelhos repressivos e ideológicos, Althusser identifica-se com a posição gramsciana que transcende a dicotomia burguesa público/privado, o que certamente é fundamental para compreensão de um Estado ampliado e para o entendimento dos mecanismos de reprodução do capitalismo. No entanto, ao abandonar a separação público/privado, relegando-a à esfera da lei burguesa – afirmando, como Althusser, que "as instituições privadas podem funcionar perfeitamente como aparatos ideológicos do Estado", as análises de orientação gramsciana/althusseriana têm incorrido em dois pontos que parecem problemáticos:

- analisar a luta de classes como algo que se passa desde fora do Estado (no sentido estrito), desconhecendo o lugar das lutas no interior do aparato estatal e seu papel na consolidação da hegemonia;
- desconhecer a importância da esfera do privado enquanto constituição do indivíduo e posteriormente do cidadão (na sua relação com o público), como fundamento da diferenciação da sociedade civil enquanto instância mediadora entre as relações econômicas e as relações políticas.

Laclau (1986:75) chega a afirmar, como conseqüência da proposta althusseriana em relação à função de coesão inerente aos AIE, juntamente com a suposição de que uma classe só permanecerá no poder se controlar os aparelhos ideológicos, que pode-se supor que tudo que contribui para manter a coesão de uma formação social forma parte do Estado, dissolvendo-o enquanto instância específica, de sorte que "o Estado se reduz simplesmente a uma qualidade que penetra todos os níveis de uma formação social". Em

resumo, a ampliação do Estado que toma a problemática ideológica como central e preponderante na reprodução social, em detrimento e isolada assim em relação aos demais níveis da sociedade, acaba por diluir o próprio Estado, as políticas públicas, em uma função de coesão social inespecífica.

Uma outra vertente analítica de inspiração gramsciana pode ser vista na abordagem teórica representada pela análise do discurso, que encontra nos trabalhos de Laclau uma importante expressão de sua aplicabilidade aos estudos sobre o poder. Nesta vertente, o rompimento com o determinismo economicista vai além de dotar os níveis político e ideológico com uma efetividade própria, mantendo ainda uma determinação econômica, para tratar as práticas ideológicas como um processo que constitui os sujeitos que não são pré-constituídos ao nível das relações econômicas, e mesmo quando interpelados através das ideologias não são necessariamente vinculados a um pertenecimento de classe (Jessop, 1982:192).

Rejeitando toda forma de reducionismo, os teóricos do discurso fazem uma leitura de Gramsci através da qual negam que todas as forças políticas sejam redutíveis às classes; que existam ideologias puras de classe; que a hegemonia seja alcançada pela imposição da ideologia paradigmática de uma classe à outras classes no sentido de formar uma aliança. Ao contrário, identificam forças políticas policlassistas em luta em um universo pluralista de elementos ideológicos (nacional-popular) que diferentes classes podem selecionar de distintas maneiras para articular e produzir suas próprias ideologias de classe. Ou seja, não se trata de negar o conteúdo de classes das ideologias, mas sim de evitar fazê-lo por meio de mecanismos reducionistas, procurando, ao contrário, desvendar os processos de articulação e desarticulação dos discursos e do campo ideológico que lhes dá sentido.

Neste sentido, Laclau (1986:184) propõe a separação entre a determinação de classe das superestruturas política e ideológica e as formas de existência das classes ao nível destas superestruturas, afirmando que as classes como polos de relações de produção antagônicas não têm qualquer forma de existência necessária nos níveis ideológico e político.

A argumentação de Laclau, em seu estudo sobre o populismo, pode ser assim resumida:

- o caráter de classe de uma ideologia está dado por sua forma e não por seu conteúdo; entendendo a forma como o princípio articulatório de suas interpelações constitutivas (que será sempre específico a cada classe);
- a articulação é realizada pela seleção de elementos ou conteúdos não classistas que são organizados de acordo à visão de mundo de cada classe (representando sua inserção no processo de produção, bem como suas relações com outras classes em um dado nível da luta de classes).

A questão da hegemonia e da luta pela hegemonia pode ser então recolocada:

"Uma classe é hegemônica não tanto enquanto consiga impor uma concepção uniforme do mundo ao resto da sociedade, mas sim enquanto alcance articular diferentes visões do mundo de tal forma que o antagonismo potencial das mesmas fique neutralizado" (Laclau, 1986:188). As ideologias das classes dominadas consistiriam na tentativa

de articular o desenvolvimento dos conteúdos potencialmente antagônicos; assim, nos níveis político e ideológico uma classe só existe na medida em que luta pela hegemonia.

A luta de classes determinaria, por sua vez, mudanças na capacidade ideológico-articulatória das classes, na medida em que a assimilação de conteúdos do discurso ideológico das classes dominadas pela classe dominante pode chegar a tal ponto que ameace a hegemonia, ou seja, a capacidade de neutralização do potencial antagônico, de tal forma que as classes dominadas imponham seu discurso articulador no seio dos aparatos do Estado (Laclau, 1986:189).

Conteúdos como "povo", "cidadania" ou mesmo "democracia" e "igualdade" fazem parte da luta ideológica, sendo articulados diferentemente pelas classes fundamentais, sem no entanto se identificarem com as classes em luta. Ademais, a luta ideológica inclui a própria constituição das classes, sua interpelação como sujeitos, antecedendo a luta de classes propriamente.

Se bem esta abordagem fuja de um reducionismo que admitisse, por exemplo, que esse ponto de equilíbrio entre assimilação e crise fosse dado pela inserção da classe na produção, fica, por outro lado, difícil encontrar um fundamento para a preservação da hegemonia. Desde que o nível econômico, como todos os demais, é também compreendido como uma dimensão discursiva, essa abordagem acaba por privilegiar o discurso ideológico em detrimento dos discursos econômico, legal, militar, administrativo, etc., como bem assinala Jessop (1982:200), ao apontar que assim a hegemonia acaba reduzida a um efeito de vários mecanismos de interpelação, considerados isoladamente de suas condições de produção e recepção.

O Estado como Relação

O pensamento mais instigante no debate marxista acerca do Estado foi produzido por Poulantzas, cujos estudos iniciais caracterizaram-se pela marcante influência estruturalista, mas cujos trabalhos finais foram progressiva e às vezes contraditoriamente afastando-se desta corrente e aprofundando o estudo do predomínio das lutas de classes na ação estatal e na reprodução da produção capitalista.

Polemizando com diferentes autores dentro e fora da corrente marxista, às vezes consigo mesmo em outros trabalhos, Poulantzas admite que a imagem construtivista da base e superestrutura não convém ao estudo do Estado e tem gerado inúmeras interpretações incorretas. As incorreções são fruto do pressuposto aí implícito de uma exterioridade entre as relações de produção e as lutas políticas, o que acarretaria:

a. a redução da concepção da base econômica a elementos invariantes de natureza essencialista;
b. a suposição de que a economia seja auto-regulável e auto-reproduzível;
c. a negação do papel do político e da ideologia como constitutivamente presentes nas relações de produção e em sua reprodução;
d. a identificação do Estado como um reflexo do econômico.

Ao contrário, Poulantzas parte de uma leitura de Marx na qual sobressai exatamente a indissociação entre Estado e economia, afirmando que o exercício da

violência legítima está organicamente implícito nas relações de produção (1980:22). A separação entre Estado e economia no capitalismo não traduz um exterioridade – como se o Estado viesse a interferir na economia desde fora – mas encobre a presença constitutiva do político nas relações de produção.

Assim como o econômico não constitui um campo exterior e prévio às lutas de classe, da mesma forma o Estado não é posterior a elas: "o Estado baliza desde então o campo das lutas, aí incluídas as relações de produção; organiza o mercado e as relações de propriedade; institui o domínio do político e instaura a classe politicamente dominante; marca e codifica todas as formas de divisão do trabalho, todo o real no quadro referencial de um sociedade dividida em classes" (Poulantzas, 1980:45).

Esta concepção do Estado permite tratar as suas relações com os diferentes níveis ou instâncias da sociedade:

- Com relação ao político:

Embora as relações de poder não possam ser reduzidas às lutas de classe e identificadas com o Estado – não sendo as relações de classe o terreno exclusivo de constituição de todo o poder – em uma sociedade de classes todo poder encobre uma significação de classe, sendo que o poder político condiciona os outros campos de poder.

- Com relação à ideologia e às formas jurídicas:

"A especialização e centralização do Estado capitalista, seu funcionamento hierárquico-burocrático e suas instituições eletivas implicam uma atonomização e parcealização do corpo político nisso que se designa de 'indivíduos', pessoas jurídico-jurídico-políticas, e sujeitos das liberdades" (1980:70).

A individuação requerida para o exercício do poder no capitalismo está referida à divisão social do trabalho e às relações de produção, impondo uma matriz tempo-espacial através do que Foucault estudou e denominou normalização, isto é, uma tecnologia política do corpo introduzida pelo uso estatal de técnicas de saber e prática de poder disciplinares.

A lei moderna, como sistema jurídico axiomatizado, materializa a ideologia dominante constituindo o quadro de coesão formal dos indivíduos, jurídica e politicamente integrados como sujeitos em uma unidade povo/nação. A violência monopolizada pelo Estado permanece sustentando o exercício do poder e da dominação, mesmo quando esta violência não se exerce diretamente ou quando a lei assume uma caráter de positividade, como nas intervenções econômicas e na garantia dos direitos sociais.

- Com relação às ações econômicas e sociais do Estado:

A articulação entre Estado e economia tem variado historicamente de acordo com os modos de produção e também em um mesmo modo de produção, caracterizando diferentes etapas no processo de acumulação. Poulantzas afirma que no estágio do capitalismo concorrencial e nas primeiras fases do capitalismo monopolista as funções econômicas do Estado estavam subordinadas às funções repressivas e ideológicas (1980:192), mas que na etapa atual o conjunto das operações do Estado se reorganiza em relação a seu pa-

pel econômico que passa a subordinar as funções políticas e ideológicas. No entanto, chama a atenção para o fato de que o papel essencial que o Estado passa a ter na reprodução ampliada tanto do capital quanto da força de trabalho não pode ser escamoteado pela ideologia tecnocrática da neutralidade técnico-administrativa, posto que este deslocamento é determinado em/e pela luta de classes. Para Poulantzas (1980:147), o Estado no caso capitalista deve ser considerado a condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classe, ou seja, como campo estratégico e complexo no qual as relações de poder encontram seu ponto de cristalização contraditória no sistema institucional.

A teoria relacional do poder ao insistir em definir o Estado como a condensação material e específica de uma relação entre classes e frações de classe o faz assumindo alguns pressupostos que merecem ser destacados: *a autonomia relativa do Estado; a materialidade institucional do poder; a unidade de classe das políticas.*

Compreender que o poder político seja a capacidade das classes sociais de conquistarem e imporem seus objetivos nos remete à esfera dos interesses materiais gerados na esfera produtiva, mas, desde que a dominação burguesa requereu uma instância física de repressão exterior ao processo de reprodução das classes, conclui que o modo de reprodução da violência política institucionalizada não é idêntico ao da reprodução das classes sociais.

O Estado, sua política, suas formas, suas estruturas, traduzem, portanto, os interesses da classe dominante não de modo mecânico, mas através de uma relação de forças que faz dele uma expressão condensada da luta de classes em desenvolvimento.

Embora o Estado não seja um sujeito dotado de vontade própria, mas sim uma forma organizada de relações de classe, há que se reconhecer que ele possui um modo de funcionamento que lhe é próprio que decorre da não identificação entre classe dominante e a classe reinante (burocracia), o que confere um movimento próprio aos aparelhos de Estado. Este modo próprio de organização e funcionamento, se é por um lado uma decorrência das funções cumpridas pelo Estado no processo de reprodução social –, garantia da unidade e dominação – é também um fator interventor na dinâmica da acumulação e reprodução social, desde que as lutas de classe que se corporificaram no aparato estatal passam, a partir de sua institucionalização, a funcionar como elemento ativo neste processo; mesmo quando sua base original, e relacional, foi perdendo terreno no cenário da luta política.

O Estado é, pois, constituído por dois elementos que são as forças políticas e a sua materialidade institucional, em uma relação de condicionamento do aparato institucional pelas forças políticas que, no entanto, não se dá de modo mecânico ou reflexo.

As contradições de classe assumem a forma de contradições internas entre ramos e aparelhos e mesmo no interior de cada um deles, acarretando uma fragmentação que impede a visão do Estado como conjunto unitário institucional, mera estrutura hierarquizada de poder.

Ao contrário, o poder das classes se expressa na unidade contraditória de aparelhos que se opõem e conflituam na sua lógica na medida em que cada um cristaliza o poder de uma fração específica ou de uma aliança de interesses dos componentes do bloco no poder, de sorte que esta fragmentação é constitutiva do Estado capitalista.

Em outras palavras, as lutas políticas não são exteriores ao Estado enquanto ossatura institucional, mas, ao contrário, se inscrevem neste aparato, permitindo assim que ele venha a ter um papel orgânico na luta política, como unificador da dominação.

Finalmente, esta concepção do Estado é capaz de percebê-lo, para além de um conjunto de aparelhos e instituições, como um campo e processos estratégicos, onde se entrecruzam núcleos e redes de poder que ao mesmo tempo articulam-se e apresentam contradições e decalagens uns em relação aos outros. Daí que a fragmentação constitutiva do Estado capitalista não possa ser tomada como inverso da unidade política, mas como sua condição de possibilidade, que assegura sua autonomia relativa.

Assim, o Estado, embora contenha na sua ossatura institucional a inscrição das contradições no seio da classe dominante, não se compõe de um conjunto de órgãos que agem aleatoriamente. Ele possui uma unidade de aparelho, para além da contradição intra e inter-órgãos, que assegura a sua atuação, a longo prazo e como conjunto, em favor da fração hegemônica do capital.

Segundo Poulantzas (1980:157) "é o jogo dessas contradições na materialidade do Estado que torna possível, por mais paradoxal que possa parecer, a função de organização do Estado." Da mesma forma que o aparato material, o pessoal do Estado é atravessado pelas contradições de classe que são a expressão da luta política – não sendo de nenhuma forma imunes à luta seja no bloco do poder, seja ainda às reivindicações das classes dominadas. No entanto, estas lutas no interior do aparelho de Estado são como que filtradas do seu caráter de classe, passando a ser vistas como "brigas" internas entre grupos de diferentes ramos e instituições estatais. Por outro lado, o pessoal do Estado difunde e recria a cada momento e em cada ato a ideologia do Estado neutro, representante da vontade coletiva e voltado para a busca do bem-comum, que é o verdadeiro cimento interno (Poulantzas,1980:153) dos aparelhos do Estado, responsável pela unidade de aparelho e unidade do pessoal do Estado.

As aparências de neutralidade e autonomia absoluta do Estado são reforçadas na medida em que este deverá cuidar para que a sociedade se reproduza globalmente enquanto sociedade capitalista, organizando os interesses gerais de reprodução a longo prazo em detrimento dos interesses específico e imediatos, mesmo da fração monopolista hegemônica. Isto porque a hegemonia desta fração não reflete mecanicamente sua dominação econômica mas sim uma estratégia geral de acumulação capitalista, que deve ser organizada politicamente com a participação direta do Estado.

Neste sentido o Estado funciona como um verdadeiro *partido* de classe, constituindo a burguesia em classe dominante.

A possibilidade do Estado de organizar assim as frações dominantes é dada exatamente em função da sua autonomia relativa e da inscrição dos interesses divergentes na sua materialidade institucional, de tal forma que ele não organiza tais interesses *desde fora*, mas sim no interior do seu aparato material. Finalmente, dada a unidade política do Estado, o equilíbrio de compromissos assim alcançado orienta-se para reprodução da hegemonia da fração dominante, em decorrência da sua importância estratégica para o processo de reprodução do capital global.

Enquanto o Estado funciona como organizador das classes dominantes, corresponde-lhe papel inverso em relação às classes dominadas, ou seja, os aparelhos de Estado agem no sentido de desorganizar e dividir as classes dominadas.

Já vimos anteriormente como o próprio processo funciona como um mecanismo de seletividade estrutural que impede a tematização de certas problemáticas sociais, o que por si já dificulta a organização das classes dominadas em torno de suas demandas comuns. Há, no entanto, duas modalidades de ação do Estado frente às lutas populares que merecem ser destacadas: em primeiro lugar, a repressão, que, mesmo onde não é a relação prioritária é, no entanto, uma possibilidade inerente e sempre virtualmente presente, ademais de ser, na maioria dos casos, uma realidade dolorosamente vivida; em segundo lugar, os aparelhos de Estado desorganizam as classes dominadas através da criação de um consenso ideológico imprescindível à manutenção da dominação burguesa.

A base material destas práticas e experiências reside no processo de produção e de circulação do capital: é na esfera da circulação onde os indivíduos se encontram como proprietários, e iguais, para a troca de supostos equivalentes. A preservação desta aparência de igualdade econômica e neutralidade do Estado, elemento necessário e central na construção deste consenso, implica em que o Estado atenda, de alguma forma, interesses das classes dominadas, ressaltando que:

1. o consenso não se constrói com idéias abstratas, mas sim, com aquelas que se originam em práticas sociais concretas;

2. para isto é necessário que o Estado construa sua aparente neutralidade, tomando em conta interesse materiais das classes dominadas;

3. neste sentido, o Estado pode impor certos sacrifícios econômicos às classes dominantes, de forma a atender certos interesses materiais das classes dominadas;

4. o atendimento dos interesses materiais das classes dominadas não tem como decorrência o mesmo tratamento aos seus interesses políticos. Ao contrário, supõe-se que ao exigir sacrifícios econômicos às classes dominantes e atender às necessidades materiais das classes dominadas, o Estado alcance por um lado a manutenção da acumulação, limite último dos sacrifícios que podem ser impostos, e por outro lado, a criação do consenso, isto é, em outras palavras, o exercício da hegemonia burguesa. Assim, o Estado assegura a presença das classes dominadas em seu seio, embora exatamente como classes dominadas e a integração ideológica significa que os interesses das classes dominadas não podem ser simplesmente sufocados e negados, mas devam ser integrados e transformados.

Segundo Poulantzas (1980:94) "as classes dominadas encontram na lei uma barreira de exclusão e igualmente a designação do lugar que devem ocupar. Lugar que é também lugar de inserção na rede político-social, criadora de deveres-obrigações e também de direitos, lugar cuja posse imaginária tem conseqüências reais sobre os agentes".

Assim, embora a perspectiva das lutas no interior do Estado, das possíveis alianças entre facções da burocracia e setores da classe dominada seja talvez uma das mais importantes contribuições de Poulantzas ao debate atual sobre transição ao socialismo, de nenhuma maneira ele absolutiza esta estratégia de lutas. Ao contrário, pen-

sando na transição, mas também na construção de um socialismo democrático, Poulantzas sustenta a necessidade de se combinar as lutas pela transformação e expansão do Estado com a construção de movimentos de base, muitos de extração policlassista, unificando as massas populares e construindo as formas auto-gestionárias do exercício do poder, com a preservação das instituições e liberdades da democracia representativa.

Diferente autores têm criticado aspectos importantes dos trabalhos de Poulantzas, especialmente com relação à sua perspectiva metodológica, onde convivem um marxismo de orientação estrutural-funcional com uma perspectiva analítica fundada na luta de classes.

Jessop (1982) discute o conceito de autonomia relativa de Poulantzas, autonomia esta que algumas vezes fundamenta-se no lugar particular da região do político na matriz estrutural do Modo de Produção Capitalista e, posteriormente, vem a ser tratada como originando-se da conjuntura particular da luta de classes. A inconsistência do conceito de autonomia relativa do aparelho de Estado aumenta quando confrontada com sua função de, a longo prazo, garantir a unidade política da classe dominante, mesmo que a curto prazo as políticas públicas revelem-se como contraditórias e conflitivas.

Lojkine (19) já apontava o parentesco entre o marxismo estruturalista de Poulantzas e Althusser e o funcionalismo: a incapacidade de formular uma teoria da mudança social, na medida em que esvazia o conceito hegeliano de contradição social e reduz o indivíduo ao suporte de uma função econômica.

Tal problema decorreria da separação encontrada em Poulantzas, entre as estruturas e as práticas, de sorte que a classe social é identificada pura e simplesmente a uma força social, (1978:73) confundindo a existência da classe social com seu modo de representação política. Este raciocínio levaria o autor a uma definição clássica da sociologia funcionalista onde o Estado aparece como fator de coesão social, não é instrumento da classe dominante porque não representa seus interesses econômicos mas só os políticos. Assim, as concessões imposta ao Estado pela luta das classes dominadas são vistas como meios de realizar a hegemonia das classes dominantes, já que não põem em causa as estruturas do tipo capitalista de Estado na medida em que operam no interior dos limites econômicos-corporativos, sem ameaçar o predomínio político.

São duas as conseqüências deste raciocínio, (Lojkine, 1976:81):

- não permite pensar a relação Estado-classes dominantes a não ser através da noção de bloco no poder, transformando o bonapartismo de situação histórica concreta em um tipo de Estado capitalista;
- está impossibilitado de pensar a relação entre Estado e a luta de classes a não ser como dominação intangível, o que significa que Poulantzas recusa-se a dar todo seu sentido ao conceito gramsciano de hegemonia que implica a possibilidade, pelas classes dominadas, graças a uma organização política independente, de elaborar uma *contra-hegemonia*" .

Ao tratar as concessões impostas ao Estado pela luta das classes dominadas como meio de realizar a hegemonia das classes dominantes, Poulantzas separa as lutas econômicas das práticas políticas, de tal forma que uma perspectiva de mudança ou fica impossibilitada ou tende a cair no voluntarismo.

O Estado Consensual

Neste último tópico pretendemos agrupar os trabalhos de dois autores contemporâneos – Habermas e Przeworski – cujos estudos, embora de natureza bastante diversa, encontram certa similaridade tanto metodológica quanto em relação à concepção do Estado (por mais que esta afirmativa possa soar como heresia sob outros pontos de vista).

Ambos os autores combinam uma análise do capitalismo em sua fase atual com base no materialismo histórico com a abordagem da teoria da ação coletiva (Habermas mais preocupado com a integração e Przeworski com a lógica da ação), tratando a questão do Estado democrático como resultante de um consentimento comunicacional, moral ou econômico das diferentes classes em conflito.

Anderson (1987) procura resumir o argumento de Habermas, que partiria da crítica ao fato de Marx ter atribuído a primazia fundamental à produção material, reduzindo a ela as demais dimensões da vida societária. Para Habermas, a interação social seria uma dimensão irredutível da prática humana, não podendo ser pressuposta sequer a sua correspondência com a evolução da produção, já que a "dialética da vida moral tem sua autonomia própria".

Habermas também inverteria o sentido na causação da evolução histórica ao assumir que foram as determinações morais, mais que as forças econômicas que acarretaram as transformações fundamentais, inclusive na sociedade capitalista, como afirma: "o desenvolvimento dessas estruturas normativas é que marca o ritmo da evolução social, pois novos princípios organizacionais da organização social supõem formas novas de integração social; e estas, por sua vez, possibilitam a implementação de forças produtivas viáveis ou a criação de novas, assim como a intensificação da complexidade social". (Anderson, 1987:72)

A integração social vem a ser identificada com a comunicação e a evolução decorreria de processos de aprendizagem e da lógica de desenvolvimento da mente humana, embora isso não assegure que o estágio atual seja o mais elevado do desenvolvimento moral, já que isso depende essencialmente da maturidade dos sujeitos ético-políticos.

Anderson (1987:74) vê no deslocamento da integração para comunicação e posteriormente para linguagem a raiz da compreensão da democracia como pacto consensual que estabelece a verdade, uma situação de fala ideal na qual a aspiração à vida boa pode livremente expressar-se; o que o leva a criticar a visão política de Habermas como sendo essencialmente pedagógica.

Em um estudo sobre o conceito de poder de Hannah Arendt, Habermas aponta o modelo comunicativo que inspira tal conceituação o qual comportaria um conteúdo normativo, levando a autora a afirmar que nenhuma liderança política pode substituir impunemente o poder pela violência e que o espaço público seria a fonte da legitimação do poder. Neste estudo, Habermas chama a atenção para o fato de que assim a ação comunicativa surge como única categoria política, o que exige que a autora pague um preço por isso:

- excluir da esfera política todos os elementos estratégicos, definindo-os como violência;

- isolar a política dos contextos econômicos e sociais em que está embutida através do sistema administrativo;
- não poder compreender as manifestações da violência estrutural.

Para evitar estes problemas Habermas sugere distinguir a dominação ou exercício do poder político da sua gênese (aquisição, gestação e preservação). As instituições políticas viveriam do reconhecimento e não da violência. O elemento estratégico da ação política diz respeito à violência exercida como capacidade de impedir outros indivíduos ou grupos de defender seus próprios interesse, e, embora seja um elemento normal e até institucionalizado do sistema político, não é capaz de gerar poder legítimo.

O poder legítimo origina-se das convicções comuns que se formam num processo de comunicação não coercitiva. Assim se expressa Habermas: "Nenhum detentor de posições de dominação pode exercer o poder, e ninguém poderá disputá-lo, se tais posições não estiverem ancoradas nas leis e instituições políticas, cuja sobrevivência repousa, em última instância, sobre convicções comuns, sobre a opinião 'em torno da qual muitos se puseram de acordo'".

A crise de legitimação moral no capitalismo avançado decorreria do próprio sucesso da regulação dirigida pelo Estado, levando a uma perspectiva de "desintegração" mas não a uma transformação da ordem capitalista, já que a perspectiva de análise da crise contempla a contraditória dinâmica estrutural mas não a problemática da luta de classes.

A origem da crise de legitimação seria encontrada na interpenetração das esferas pública e privada no desenvolvimento histórico do capitalismo, em seus desdobramentos econômicos, de legitimação e motivacional. Para explicar este percurso, Habermas analisa a trajetória da esfera pública desde sua gênese até a situação atual em que se encontra apagado o fundamento liberal de separação entre o público e o privado.

A gênese da esfera pública burguesa encontra-se no desenvolvimento do sistema de trocas pré-capitalista, incluindo o intercâmbio de mercadorias e informações, revolucionando a concepção desta esfera, a partir do mercantilismo, com a criação das economias nacionais e dos Estados modernos, adquirindo a identidade atual de esfera pública como esfera do poder público, diferenciada da esfera das pessoas privadas reunidas em um público (Habermas,1984).

A separação radical entre as esferas pública e privada, que fundamenta a existência da esfera pública, passa a ser questionada a partir do final do século XIX com o crescente intervencionismo estatal no processo de troca das pessoas privadas como resposta à impossibilidade de contenção dos conflitos de interesse desencadeados na esfera privada, sendo estes transpostos para o âmbito público.

Habermas identifica a diluição da separação entre as esferas do público e do privado com uma dialética de mútua contaminação, na qual emerge uma nova esfera que ele denomina *esfera social repolitizada* :

"Assim, a longo prazo, ao intervencionismo estatal na esfera social corresponde também a transferência de competências públicas para entidades privadas. E à ampliação da autoridade pública a setores privados está ligado o processo correlato de uma substituição de poder público por poder social. Somente esta dialética de uma socialização do

Estado que se impôs simultaneamente com a estatização progressiva da sociedade é que pouco a pouco destrói a base da esfera pública burguesa: a separação entre Estado e sociedade. Entre ambos, e ao mesmo tempo, a partir de ambos, surge uma esfera social repolitizada, que escapa à distinção entre 'público' e 'privado'"(Habermas, 1984:170).

À concentração do poder privado corresponde a centralização do poder público, com o aumento das funções do Estado-social, de tal forma que os antagonismos econômicos são agora traduzidos em conflitos políticos, modificando profundamente tanto o público quanto o privado, agora "sintetizado em um complexo único de funções que não é mais diferenciado".

Este novo ordenamento se faz traduzir na emergência do Direito Social, correspondentemente ao deslocamento das funções públicas a outras instituições que não as estatais, em uma sociedade com a estrutura de poder cada vez mais corporativizada.

A crise de legitimação do exercício do poder público é, pois, conseqüência deste processo, "já que a separação entre Estado e sociedade é superada e o Estado interfere na ordem social provendo, distribuindo e administrando, a generalidade da norma como princípio já não pode mais ser mantida sem reserva" (Habermas, 1984:210).

As tendências de crise no capitalismo avançado, conseqüentemente à regulação administrativa do ciclo econômico, não confluem para a inexorabilidade de uma crise de caráter econômico. A tese defendida por Habermas (1980) é de que exatamente a substituição dos mecanismos de mercado pelo Estado – sempre que crie e melhore as condições de realização do capital – é capaz de evitar quase permanentemente as crises econômicas, embora estes mecanismos, contraditoriamente, impliquem emergência de outras tendências de crise.

Na medida em que o relacionamento das classes se tenha repolitizado e o Estado substituído o mercado em um conjunto de funções – a produção da mais-valia é garantida através do setor público – as tendências de crise deslocam-se do sistema econômico para o sistema administrativo (Habermas, 1980:90). Assumindo, no entanto, que não há produção administrativa de significados, Habermas aponta o desdobramento da crise administrativa em crise de legitimação.

A análise da crise do capitalismo avançado feita por Habermas tem a vantagem de apontar as profundas mudanças ocorridas tanto na esfera do público quanto na do privado, introduzindo a emergência de uma esfera social repolitizada onde estruturas corporativas de gestão coletiva de interesses privados impõem uma nova realidade e novas expressões e tendências de crise de um poder ao qual foram retiradas as condições de fundamentação do consenso.

Esta perspectiva, no entanto, apresenta alguns problemas teórico-metodológicos correntemente apontados pelos analistas:

- o desconhecimento das funções econômicas do Estado no capitalismo liberal;
- a identificação da crise à etapa atual do capitalismo avançado, cuja inevitabilidade não pressupõe uma dialética de superação da contradição;
- na raiz deste problema encontramos a ausência dos sujeitos neste processo, no qual a dinâmica está centrada nas estruturas.

Ao assinalar estes pontos podemos marcar a diferença (dentre outras) entre uma análise das estruturas do capitalismo avançado e uma outra, na qual a cena política é ocupada pelas classes e suas relações sociais, como o faz Przeworski, cujas preocupações com a dinâmica atual do capitalismo o fazem ressaltar que sua compreensão só será encontrada se tomarmos em conta os interesses e atos dos próprios trabalhadores .

"Se pretendermos extrair lições de experiência histórica, não podemos supor que a prática dos movimentos políticos é determinada apenas por condições objetivas, tampouco que tais movimentos são livres para agir conforme sua vontade, independentemente das condições que procuram transformar. Tais condições constituem, em cada momento, a estrutura da escolha: aquela na qual os agentes deliberam acerca de objetivos, percebem alternativas, avaliam-nas, escolhem linhas de ação e as seguem, a fim de criar novas condições" (Przeworski, 1989:15).

Procurando compreender o fenômeno da social-democracia, a compatibilização da democracia social com o capitalismo, o autor não exime a classe trabalhadora, seus representantes, os partidos, de participação nesta opção reformista, afirmando neste sentido duas teses principais: que os partidos dos trabalhadores são levados a solapar a organização dos trabalhadores como classe, no processo de competição eleitoral; que os compromissos entre trabalhadores e capitalistas acerca de questões econômicas são possíveis no capitalismo e às vezes até preferidos pelos trabalhadores a estratégias mais radicais (Przeworski, 1989:16).

Procurando dar sentido e aprofundar a concepção gramsciana de hegemonia, especialmente na referência feita por Gramsci ao fato de que a hegemonia não pode ser apenas ético-política mas tem que ter um fundamento econômico, o autor aprofunda a discussão das bases materiais do consentimento, necessárias à formação de um equilíbrio de compromisso no qual os interesses das classes dominadas também estejam de certa maneira contemplados. Neste sentido, o equilíbrio seria dado pelo limite em que o lucro não diminua abaixo do nível essencial à acumulação, mas que permita fazer concessões que dêm aos interesses capitalista um caráter universalista.

Considerando o sistema de produção capitalista como baseado no intercâmbio e na extração da mais-valia sob a forma de lucro, Przeworski encontra nesta forma de organização a base para hegemonia, já que os capitalistas aparecem como portadores do interesse universal – o lucro, do qual toda a sociedade depende – enquanto as reivindicações de outros grupos aparecem sempre como particularistas. Essa condição estrutural de materialização da hegemonia é considerada necessária, porém insuficiente, para realização dos interesses de qualquer grupo. Deve ser combinado com uma forma específica de organização das relações políticas – a democracia – na qual os resultados dos conflitos são, sob certos limites, incertos. Esta seria a combinação ideal para garantia das bases materiais do consentimento, já que a democracia é um sistema em que a dependência em relação ao lucro constitui a base de conflitos." A democracia capitalista simultaneamente estrutura as atividades políticas na forma de participação política e reduz os conflitos a questões materiais de curto prazo" (Przeworski, 1989:174).

A possibilidade de ruptura desta situação seria dada, por um lado, pela transformação da relação de representação, quando as lideranças não fossem capazes de assegurar a realização dos interesses materiais das massas – minando a associação necessária

entre participação e consentimento – por outro lado, pela própria crise econômica, embora os custos materiais sejam distribuídos desfavoravelmente aos trabalhadores – razão pela qual eles não têm interesse em aprofundar a crise. A ruptura do consentimento poria a nu a essência coercitiva do exercício do poder, monopolizada pelo Estado, mas alocada indistintamente entre instituições públicas e privadas..

As políticas – e o próprio Estado – agora aparecem como uma expressão de um compromisso, uma coalizão de classes que inclui tanto capitalistas como trabalhadores organizados.

A organização do Estado como uma instituição e as políticas empreendidas por essa instituição constituem uma expressão de um compromisso de classes específico (Przeworski, 1989:239).

Na verdade, este tipo de análise, embora tente combinar o determinismo estrutural com a organização dos sujeitos e sua interação, não consegue fugir de uma perspectiva auto-reprodutora do capitalismo democrático, cuja mudança, se ocorresse, só poderia resultar de uma crise econômica sem solução; já que os interesses confluem todos para sua preservação.

É interessante observar a diferenciação entre esta abordagem e a de Habermas, ambas fundadas em uma visão consensual do exercício do poder, mas que em Habermas chega a uma perspectiva de crise inexorável do capitalismo, enquanto que em Przeworski o que parece ser insuperável é a sua reprodução.

Esta última visão decorre, a nosso ver de alguns problemas desta análise:

a. a fundamentação da produção capitalista na categoria do lucro e não na de mais-valia;
b. a ausência de uma abordagem da contradição e de seu desenvolvimento nos níveis econômico, político e ideológico;
c. a redução do nível político-ideológico da luta de classes ao sistema de participação e representação;
d. a identificação dos interesses de classe a interesses materiais.

Desta forma, ao adotar a lógica utilitária do individualismo possessivo como fundamento da ação coletiva de classe, o autor alcança transformar a luta de classes, mesmo que em suas manifestações não disruptivas, em um jogo cooperativo em que os parceiros partilham a mesma lógica e os mesmos interesses.

Assim, ao buscar as bases materiais para o consentimento ocorre um efeito inverso, de politização das relações de produção, ignorando-se as contradições fundamentais ao nível da esfera produtiva e seus desdobramento nos demais níveis sociais.

Na análise de Habermas, ao contrário, conclui-se que a crise do capitalismo avançado retirou as condições de reprodução da síndrome privatista necessária para a existência continuada do sistema.

Offe (1985) tende a concordar com a conclusão de Habermas, identificando na crise atual uma decomposição e desestruturação das coletividades, o que acarretaria um enfraquecimento geral dos comprometimentos de caráter solidários, mesmo tendo partido de uma base de argumentação semelhante a de Przeworski. Na medida em que a própria autoridade estatal é tomada como um bem público a ser produzido – não sendo

origem da ação cooperativa mas sim seu produto – a conclusão a que se chega é que o fundamento da ação coletiva residiria em uma certa noção de comunhão de interesses, de identidade coletiva que garantiria a confiança necessária entre os agentes racionais para efetuarem seus cálculos maximizadores.

Para finalizar esta primeira parte do capítulo, não seria preciso recordar as contribuições e limitações já assinaladas no tratamento de cada uma das vertentes teóricas em sua análise do Estado. Restaria, no entanto, acrescentar algumas orientações metodológicas de caráter mais geral, antes de procurar, à partir do debate exposto, formular proposições analíticas para o campo social.

Tais proposições, ainda que estejam referidas a um nível mais abstrato, deverão ser, posteriormente, balizadas em relação ao contexto onde concretamente se configuram, antes de serem aplicadas à análise das políticas sociais, tendo em conta os seguintes parâmetros metodológicos:

Jessop (1982:211) nos adverte que assumir que o mundo é determinado não tem como conseqüência que uma única teoria possa compreender a totalidade das determinações, o que deve ser levado em conta para se evitar os principais problemas metodológicos freqüentemente encontrados: o reducionismo (tratar o fenômeno a partir exclusivamente de suas mais abstratas determinações), o empiricismo (tratá-lo a partir das aparências, ignorando as determinações mais profundas), a subsunção (ignorar a distinção entre o geral e o particular).

Marx e Engels formularam as proposições metodológicas clássicas da Crítica da Economia Política como uma combinação do método lógico com o histórico, o que os levou a conceber a dialética como o método de elevação do abstrato ao concreto, reproduzindo o concreto-real como concreto-pensado, isto é, síntese de múltiplas determinações.

Coutinho (1985:10) encontra neste ponto a explicação para os tratamentos marxistas do Estado: "poderíamos dizer que uma concepção marxista do Estado será tanto mais 'ampla' quanto maior for o número de determinações do fenômeno estatal por ela mediatizados/sintetizados na construção do conceito de Estado; e que, vice-versa, será 'restrita' uma formulação que (consciente ou inconscientemente) se concentrar no exame de apenas uma ou de relativamente poucas determinações do fenômeno político-estatal".

Uma concepção restrita do Estado ou está situada apenas ao nível mais abstrato das determinações existentes no Modo de Produção Capitalista, não tomando em consideração o exame da formação econômico-social enquanto nível mais complexo, ou resulta da generalização indevida de características de situações nas quais o Estado seria concretamente restrito.

Therborn (1980:162) sintetiza o que seriam os quatro eixos de determinação do caráter do poder do Estado:

1. o estágio do desenvolvimento do Modo de Produção relevante;
2. o lugar do Modo de Produção dentro do estágio internacional do mesmo Modo de Produção;
3. a articulação conjuntural de todos os Modos de Produção existentes dentro de uma Formação Social;

4. a inserção da Formação Social no sistema internacional de Formações Sociais relacionadas em um dado ponto no tempo.

Essa observação parece-nos sobremaneira útil, na medida em que os problemas de reducionismo e/ou subsunção têm sido responsáveis pelo tratamento teórico do Estado apenas enquanto sua aparência fenomênica de Estado-nação, desconsiderando a dinâmica de reprodução do capital ao nível transnacional, e as implicações deste processo na reprodução da dominação.

A incapacidade de articulação entre diferentes níveis de abstração tem marcado a trajetória não apenas do marxismo, como de outras correntes do pensamento ocidental, através do estabelecimento de polarizações, tais como, estrutura versus sujeito, estatismo versus autonomismo, determinismo *versus* voluntarismo, etc.

Jessop (1982:213) propõe-se fugir a este falso dilema através de um método que seja capaz de "analisar as múltiplas determinações que são combinadas em uma conjuntura concreta e mostrar como elas estão interrelacionadas como condições necessárias e/ou suficientes em uma estrutura de causação contingente".

Neste sentido é preciso sair do nível mais abstrato de separação entre política e economia para tomar em conta as mediações que se dão entre elas, bem como as formas institucionais de representação política e de organização do aparato estatal, tendo em conta o conjunto de forças políticas que interatuam com estas estruturas (e que não podem ser reduzidas a uma perspectiva de polarização classista).

Ao tomar estas determinações mais complexas, situadas ao nível da conjuntura mas em articulação com os constrangimentos estruturais, diferentes autores (Therborn, 1980, Jessop, 1982) têm chamado atenção para aspectos cruciais na análise do exercício do poder político, relegados ou pouco trabalhados na maior parte dos autores marxistas, tais como:

- *Formas de representação política*, que, segundo Jessop (1982:230) definem mas não determinam completamente as formas de acessibilidade ao Estado de diferentes forças bem como influem no modo como essas forças são constituídas. Dentre elas aponta: o clientelismo, o corporativismo, o parlamentarismo e o pluralismo.
- *Formas de intervenção estatal*, definidas em uma dupla dimensão, segundo Therborn (1982:242): "uma (dimensão) refere-se aos efeitos externos da intervenção do Estado nas estruturas da sociedade, sobretudo nas relações de produção, (mas também no sistema ideológico), e a outra refere-se aos efeitos internos sobre o próprio Estado. A intervenção do Estado pode facilitar, meramente permitir, opor-se, e no limite freiar, certas relações de produção.
- *Processos de mediação*, definidos como trifacetados, já que envolvem as relações entre a classe dominante, o Estado e as classes dominadas, voltados para o fortalecimento da dominação (Therborn 1980:181). Embora sejam atravessados pela luta de classes, há que se considerar que tais processos não são uma mera decorrência deste enfrentamento, já que o Estado nunca é um mediador neutro. São identificados os seguintes processos: repressão, deslocamento (canalização), extração, cooptação, judicatura e apoio material .

1 - POLÍTICA SOCIAL: ALGUMAS PROPOSIÇÕES ANALÍTICAS

PROPOSIÇÃO 1: A CIDADANIA, ENQUANTO HIPÓTESE JURÍDICA INSCRITA NA NATUREZA DO ESTADO CAPITALISTA, É UMA MEDIAÇÃO NECESSÁRIA MAS UMA CONDIÇÃO NÃO-SUFICIENTE PARA EXPLICAR A GÊNESE E DESENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS.

Como vimos até aqui, a política social encontra-se inscrita quer como possibilidade quer como necessidade no interior do Estado capitalista. Em outras palavras, a política social seria a resultante possível e necessária das relações que historicamente se estabeleceram no desenvolvimento das contradições entre capital e trabalho, mediadas pela intervenção do Estado, e envolvendo pelo menos três atores principais: a burocracia estatal, a burguesia industrial e os trabalhadores urbanos.

A emergência e desenvolvimento de uma política social é, por um lado, a expressão contraditória da relação apontada, sendo ao mesmo tempo fator determinante no curso posterior desta mesma relação entre as forças sociais fundamentais. Assim sendo, para o campo das políticas sociais confluem interesses de natureza contraditória, advindos da presença de cada um destes atores na cena política, de sorte que a problemática da emergência da intervenção estatal sobre as questões sociais encontra-se quase sempre multideterminada.

A expectativa de obediência do Estado pela introjeção do dever político nos cidadãos não se funda nem exclusiva nem prioritariamente no monopólio que ele detém da violência, mas na sua capacidade de organização do consenso e na legitimidade alcançada na sociedade. Se a coerção estatal é sua própria condição de emergência, enquanto instância separada do econômico, não há como negar sua atuação como articulador do consenso, para o qual vai requerer a busca do fundamento de sua legitimidade em um lugar que seja a negação do fracionamento e luta que se dão na sociedade. As mediações necessárias à construção da hegemonia implicam não apenas na expansão dos interesses da classe dominante mas também na própria ampliação do Estado, acabando por retirar o fundamento da separação entre as esferas diferenciadas.

A mediação que articula, através do Estado, a dominação burguesa é a equalização jurídico-política dos indivíduos pela cidadania. Segundo O'Donnell (1984) o fundamento do Estado capitalista seria a cidadania e seu referencial a nação: postulando o fundamento da dominação política na igualdade de todos os sujeitos, ao mesmo tendo em que tende a ser o Estado nacional, imputando à nação o interesse geral da sociedade. O capitalismo tem necessidade de criar o cidadão na medida em que ele é o correspondente jurídico e político do trabalhador livre, capaz de vender a sua força de trabalho; a cidadania é a abstração necessária à constituição, fundamento e legitimidade do poder político.

A cidadania – como relação que se estabelece entre os indivíduos, igualados a nível formal, e o seu Estado, através da participação dos primeiros no exercício do político e no atributo de um conjunto de direitos positivos frente a este Estado – é con-

dição de reprodução da dominação social, desde que oculta a existência das relações contraditórias de exploração. Nega inclusive a existência de atores coletivos, as classes sociais, com interesses contraditórios e antagônicos, sendo portanto essencial para a construção da ideologia liberal do Estado como representante da vontade coletiva.

Este efeito de mascaramento é responsável pela teprodução social na medida mesma em que a condição de cidadania passa a ser o fundamento do dever político, ampliando o consenso relativo à ordem política, reservando a coerção física à uma posição permanente mas virtual.

Neste sentido, a relação de cidadania é condição da consolidação das desigualdades de classe, remetendo os requisitos de igualdade a um plano formal que impede de problematizar as desigualdades existentes no nível social e a relação do Estado com as classes sociais.

Por outro lado, a condição de cidadania tem que ser vista como um avanço na luta das classes oprimidas em relação à situação anteriormente existente de total exclusão do servo e do escravo da comunidade política. É neste sentido que se pode compreender o Estado como "expressão da dominação de uma classe, mas também um momento de equilíbrio jurídico e político, um momento de mediação" (Gruppi,1980:31)

Historicamente, se por um lado a cidadania enquanto relação individual de direito entre o cidadão e seu Estado foi a negação da existência das classes sociais, por outro lado seu reconhecimento foi absolutamente imprescindível para a constituição, organização e luta das classes dominadas. Em primeiro lugar, foi impossível restringir a participação política a uma elite de proprietários, quando a própria constituição do mercado requeria a extensão da cidadania aos vendedores da força de trabalho; em segundo lugar, porque a existência de igualdades formais entra constantemente em contradição com a existência de relações desiguais e de exploração; e, em terceiro lugar, porque a existência de uma relação de direito entre o cidadão e o Estado favorece que o próprio Estado seja tomado como o interlocutor das classes oprimidas que se organizam.

Assim, como o Estado não é mais que o desenvolvimento último da contradição fundamental entre a socialização do processo de trabalho e a apropriação privada dos meios de produção, razão que faz do Estado o suporte místico do interesse geral de toda a sociedade, assim também a cidadania é uma expressão desta contradição e não pode ser compreendida fora deste contexto.

A correta abordagem a esta questão é fundamental para permitir uma análise da implementação das políticas sociais, que têm na existência da condição de cidadania o envoltório do núcleo contraditório que lhes anima e movimenta.

Diferentes correntes teóricas que tenderam a tomar a cidadania como princípio explicativo exclusivo, descontextualizado-a da sua gênese no interior da luta de classes e de sua articulação com o nível da produção econômica – denominados por alguns autores como fabianos ou social-democratas (incluindo, neste último caso a vertente Keynnesiana) – acabaram por tratar a questão da política social através de sua redução empirico-formalista (Mishra, 1981 e 1984; Room, 1979; George & Wilding, 1976; Lee & Raban, 1988).

Tais correntes têm sido acusadas de adotarem um perspectiva exclusivamente pragmática (*piecemeal*), carecendo de uma teoria articulada (normativa e positiva) acerca

das políticas sociais (Mishra, 1984:124). O dilema das políticas sociais, apontado por Santos (1987:38) residiria exatamente em que, embora a política social implique essencialmente na escolha de um princípio de justiça coerente, consistente e superior a qualquer outro, não há critério lógico-científico que garanta automaticamente a produção da justiça.

Na ausência de um princípio de justiça, as teorias que discutem a cidadania acabam por apegar-se à redução da noção de direitos sociais a um conjunto de serviços a serem prestados à população em busca de uma melhoria do seu bem-estar social, e/ou aos aspectos de sua formalização jurídico-institucional. Em ambos os casos, a cidadania, em uma dinâmica expansionista surgiria como um subproduto do desenvolvimento econômico e da democracia política, abstraindo suas relações com a estrutura de poder e com as relações de produção; incapaz, portanto, de explicar as diferenciações entre as distintas trajetórias de institucionalização das demandas sociais na social-democracia, quanto mais em países que se distanciam deste modelo (como o Japão ou os países latino-americanos).

PROPOSIÇÃO 2: A POLÍTICA SOCIAL, COMO GESTÃO ESTATAL DA REPRODUÇÃO DA FORÇA DE TRABALHO ENCONTRA, NA DINÂMICA DA ACUMULAÇÃO CAPITALISTA, SUA CONDIÇÃO DE POSSIBILIDADE MAS TAMBÉM O SEU LIMITE.

Os determinantes da intervenção estatal nas áreas sociais, considerados no mais alto nível de abstração que decorrem das necessidades inerentes ao processo de acumulação capitalista, podem ser identificados como: a reprodução da força de trabalho e a circulação e consumo de mercadorias pelos setores sociais.

Desde o trabalho pioneiro de O'Connor (1977) a aplicação das categorias analíticas marxistas ao estudo das políticas sociais tem encontrado em uma abordagem estrutural-funcionalista, a explicação para a origem, desenvolvimento e limites da intervenção estatal no campo social. O'Connor (1977:19) afirma: "Nossa primeira premissa é que o Estado capitalista tem de tentar desempenhar duas funções básicas e muitas vezes contraditórias: acumulação e legitimação. Isto quer dizer que o Estado tem de tentar manter, ou criar, as condições em que se faça possível uma lucrativa acumulação de capital. Entretanto, o Estado também deve manter ou criar condições de harmonia social".

Esse modelo analítico influenciou profundamente os primeiros estudos sobre políticas sociais (Gough, 1979; Faleiros, 1980; Oliveira, 1984; Fleury Teixeira, 1987; Schmidt, 1983) acabando por ser identificado como a análise marxista das políticas sociais (Coimbra, 1987). Tratando a questão da determinação ao nível estrutural, sem dar espaço para a ação política resultante do enfrentamento das forças sociais, tais estudos acabam por reificar a funcionalidade das políticas sociais de um Estado visto desde uma perspectiva instrumentalista.

Mesmo análises mais recentes, cuja compreensão do Estado apresentam maior complexidade, ao tratar as articulações e limites das políticas sociais determinados pelo processo de acumulação capitalista terminam reproduzindo os problemas apontados sob a denominação de um marxismo estrutural-funcionalista, qual seja, a teleologia, o reducionismo e a reificação.

O estudo das funções da políticas sociais criou falsos problemas como a identificação de políticas de legitimação *versus* políticas de acumulação, na incapacidade de perceber, como aponta Mishra (1984) que o principal fundamento do consenso é dado pelo aumento da acumulação, ou mesmo, de identificar as relações entre a disciplina laboral e a reprodução da ideologia dominante.

No entanto, seria incorrer em erro oposto ignorar as determinações e limites estruturais das políticas sociais, o que nos levaria a acabar por identificá-las com suas manifestações mais aparentes, como o processo de tomada de decisões na alocação de recursos escassos ou a suas declaradas metas de enquadramento das necessidades sociais politicamente apresentadas, com vistas a um certo patamar de eqüidade, definido pelas forças políticas atuantes (Abranches, 1987 e Mishra, 1981).

Ao buscar uma compreensão mais profunda para as relações das políticas sociais com o processo de acumulação capitalista, tem-se como objetivo compreender a natureza deste Estado, bem como a evolução desta relação entre Estado e sociedade, chegando a poder identificar a acentuação das contradições que se manifesta na etapa atual de capitalismo monopolista como crise fiscal e/ou crise dos modelos de proteção social.

Para Brunhoff (1976) a política econômica encontra seu fundamento no *status* particular das mercadorias força de trabalho e moeda, que requerem uma gestão estatal. Na medida em que as instituições capitalistas são incapazes de assegurar a gestão do estoque da força de trabalho, é necessária assegurá-la por meio de uma gestão não capitalista. Embora a forma da intervenção estatal se modifique – a partir das modificações das relações entre as classes, ela permanece condicionada pelas características históricas do uso da força de trabalho, que combinaria a disciplina do trabalho com a insegurança do emprego.

A dinâmica de acumulação capitalista na sua etapa monopolista tem crescentemente incluído os setores sociais no ciclo da reprodução ampliada do capital. Até esta fase do capitalismo esses setores eram considerados improdutivos e sem atrativos do ponto de vista da reprodução do capital, sendo desenvolvidos basicamente sob a égide estatal e/ou privada com um caráter de assistencialismo e voluntariado. Com as mudanças no processo de trabalho, acarretando uma alteração na modalidade de extração do excedente, da mais-valia absoluta para a mais-valia relativa, concomitantemente à ocorrência de um processo de mercantilização dos serviços (Arouca; 1975), o capital passa a se reproduzir também no interior dos setores sociais.

Assim, a gestão estatal pode ser identificada em três momentos do processo de acumulação: a reprodução da força de trabalho; a circulação e o consumo de mercadorias que se realizam nos setores sociais.

- Reprodução da Força de Trabalho:

Offe & Lenhardt (1984:15) definem a política social como "a forma pela qual o Estado tenta resolver o problema da transformação duradoura do trabalho não assalariado em trabalho assalariado", partindo do pressuposto de que não existe uma conversão automática da proletarização em assalariamento.

A especificidade da força de trabalho, enquanto mercadoria capaz de criar valor, reside em que sua produção não se dá com vistas ao mercado, requerendo assim uma

regulação política, através de estratégias politicamente organizadas com vistas a superar os problemas estruturais que, segundo Offe & Lenhardt (1984) seriam sua integração ao mercado, a institucionalização dos riscos não integráveis e a sua regulamentação quantitativa.

No entanto, a gestão estatal da força de trabalho, ao mesmo tempo que se torna possível pelo caráter do Estado de detentor do monopólio da coação, deve ser compreendida em sua gênese, dinâmica e seus limites como parte do processo de reprodução ampliada das relações de produção e exploração capitalistas. Diversos autores têm chamado atenção para os limites estruturais das políticas sociais: sua dependência em relação à acumulação via sistema tributário que as financia (Offe, O'Connor, Gough, Habermas); a primazia do assalariamento na definição das suas modalidades (Brunhoff); a desmercantilização da força de trabalho através do salário social tendo como limite e fim a preservação da economia de mercado (Bruhoff, Offe, Habermas, Gough).

As condições da regulação estatal da reprodução da força de trabalho são o resultado da luta de classes, que vai estabelecer historicamente os limites socialmente aceitáveis da reprodução, e as necessidades próprias a esta etapa de valorização do capital (que, na etapa monopolista do capitalismo vai requerer uma mão-de-obra com melhores condições de produtividade, mais hígida, mais especializada, etc.).

As políticas e práticas sociais contribuem na reprodução da força de trabalho de distintas maneiras:

- Favorecem a subordinação do trabalho ao capital em condições mais adequadas à obtenção e apropriação da mais-valia. Este fenômeno ocorreria através da incidência das práticas sociais, como as médicas e educativas, que se exercem sobre o corpo produtivo, definindo os limites da sua capacidade física, normalizando as formas de sua utilização e inculcando a disciplina laboral requerida pelo capital. Assim as políticas sociais não só criariam como recriariam a cada instante as condições materiais da acumulação capitalista, bem como as condições políticas de sua exploração, em outras palavras, as políticas sociais reproduzem não apenas a força de trabalho, mas o seu lugar de classe.
- As políticas públicas que incidem diretamente sobre as condições de reprodução da força de trabalho, tais como políticas educacionais e sanitárias, de nutrição, etc., bem como aquelas que incidem de forma mais indireta, habitação, transporte, lazer, etc., participam na determinação do valor histórico da força de trabalho. O papel do Estado na valorização da força de trabalho ocorreria na medida em que este valor é dado pelas horas de trabalho incorporadas e necessárias à sua reprodução, que tenderiam a aumentar a partir da intervenção estatal, seja através da qualificação desta força de trabalho, seja pelo fornecimento de serviços e bens de consumo necessários à sua manutenção.
- As políticas sociais atuariam no sentido de aumentar a produtividade do trabalho e assim contribuiriam para o incremento da mais-valia relativa extraída no processo de trabalho. Evidentemente, mesmo na etapa monopolista nem todos os trabalhadores inserem-se na produção da mesma maneira, de sorte que encontramos a extração da mais-valia absoluta em setores que permanecem na etapa concorrencial, além de se-

tores de trabalhadores autônomos próprios à produção mercantil, e o exército industrial de reserva. A conseqüência desta diferenciação da força de trabalho, na sua inserção no processo produtivo vai ser a existência, concomitante, de distintas políticas estatais.

- As políticas sociais atuariam como uma contratendência à baixa tendencial da taxa de lucros. A tendência à queda da taxa de lucros foi tratada por Marx no estudo da Lei Geral da Acumulação Capitalista, no Capital, quando analisou as modificações que se processavam na composição orgânica do capital, como parte da lógica capitalista de competição entre capitais concorrentes. Cada vez um volume menor de trabalho (capital variável) aciona um valor maior de meios de produção (capital constante), gerando por um lado uma sobrepopulação relativamente excedente, e por outro lado, a tendência a uma queda na taxa de lucros.

Esta tendência à crise capitalista não se realizaria desde que várias medidas fossem tomadas para contra-atuar neste sentido, garantido assim a manutenção e aumento da taxa de lucro. Dentre estas medidas destaca-se a crescente participação estatal na socialização dos custos da produção, seja repassando a mais-valia dos setores mais rentáveis para os demais, seja assumindo as perdas decorrentes da desvalorização de capitais, seja operando os setores de mais baixa lucratividade mas que são indispensáveis à produção, seja ainda tomando a seu cargo a reprodução da força de trabalho.

Para Poulantzas (1980:203) "a contratendência principal e dominante, reside, a longo prazo, na alta, pelo Estado da taxa da mais-valia e da exploração", o que torna a reprodução ampliada da força de trabalho a principal política econômica estatal, desmistificando, portanto, a separação entre políticas econômicas e sociais. Até porque, tanto as condições de reprodução da força de trabalho quanto as necessidade do processo de acumulação são fenômenos essencialmente políticos, decorrentes do enfrentamento das classes em luta, não podendo ser reduzidos às necessidades técnicas de uma etapa da reprodução capitalista, mesmo tendo-se em conta os diferentes requerimentos em cada uma das etapas do processo de acumulação.

- Circulação e Consumo de Mercadorias:

Como vimos anteriormente, na etapa monopolista do capitalismo ocorre uma capitalização dos setores sociais, seja pela crescente incorporação de mercadorias produzidas em ramos industriais como meio de trabalho indispensável à execução das práticas sociais (como os fármacos e equipamentos hospitalares, por exemplo), seja pela mercantilização dos próprios serviços sociais que passam a ser parte do ciclo de expansão e circulação do capital.

A ocorrência destes fenômenos não implica um afastamento do Estado da esfera social, mas, ao contrário, fomenta múltiplas formas de articulação dos interesses capitalistas com a intervenção estatal, sendo que, na maior parte das vezes, a presença estatal como regulador do mercado, comprador dos serviços, etc, é a única maneira de viabilizar o consumo destas mercadorias que a população trabalhadora não alcançaria comprar no mercado.

A ocorrência de pressões quanto à crescente atuação do Estado através das políticas sociais torna-se cada vez mais multideterminada, em um jogo de interesses nos quais setores capitalistas e frações da classe trabalhadora ora confluem ora enfrentam-se, resultando deste embate o formato e o conteúdo das políticas sociais: quer subordinadas aos interesses de consumo e lucratividade em detrimento das necessidades da população, quer articulando positivamente tais interesses.

A capitalização das práticas sociais tem como conseqüências o crescente assalariamento dos profissionais que as executam, o que tem levado ao desaparecimento da figura do profissional liberal, acarretando o fenômeno recente de sindicalização da classe média, aumentando assim sua participação nas lutas econômicas e políticas, possibilitando ora uma aliança estratégica entre grupos profissionais e setores organizados da população, ora seu enfrentamento.

A capitalização dos setores sociais teria outra conseqüência que diz respeito à crescente sofisticação e encarecimento das práticas sociais, na medida em que elas passam a utilizar e consumir uma tecnologia cada vez mais complexa e onerosa.

O aumento dos custos decorrente desta sofisticação contribui para agravar a crise fiscal do Estado, já que eles se encontram fora do controle e planejamento estatais, mesmo em sistemas exclusivamente públicos de prestação de serviços.

Finalmente, ao transformar o cidadão, de um lugar político, em um projeto de consumo, o capitalismo alcança transportar para a esfera distributiva os conflitos produtivos, esvaziando sua dimensão transformadora ao convertê-los em base material para o compromisso entre as classes. Ademais, ao sobrepor a ótica da estratificação à estrutura de classes, remete novamente à impossibilidade individual de aumentar o consumo em nível de mercado, negando o caráter de classe das relações de exploração.

PROPOSIÇÃO 3: A POLÍTICA SOCIAL, COMO ESTRATÉGIA DE HEGEMONIA, TEM SEU FORMATO E CONTEÚDO DEFINIDOS NO PROCESSO DE ENFRENTAMENTO DAS CLASSES EM LUTA, A PARTIR DE CAPACIDADE DE ARTICULAÇÃO DE CONTEÚDOS SUPRACLASSISTAS A SEUS PROJETOS DE DIREÇÃO DA SOCIEDADE.

As políticas sociais, vistas como estratégias de hegemonia (Vasconcelos, 1988), fazem parte do processo de expansão de uma classe, de tal forma que seus interesses econômico-corporativos são suplantados e ela alcança tal grau de consciência e organicidade que a capacita a formular um projeto nacional para a globalidade da sociedade.

Tal processo, designado "catarse" por Gramsci é descrito como aquele "em que uma classe supera os seus interesses econômico-corporativos e se eleva a uma dimensão universal (através da mediação do nacional-popular); ou seja, é o momento no qual a classe deixa de ser puro fenômeno econômico para converter-se em sujeito consciente da história" (Coutinho, 1980:48).

A hegemonia, como direção moral da sociedade, é construída então, no momento em que a classe dirigente alcança construir bloco histórico, articulando orgânicamente infra-estrutura e superestrutura, estabelecendo um equilíbrio de compromissos que é a expressão da correçãode forças existente.

A capacidade de direção de um classe estaria dada não pela imposição de seus interesses egoístas e sua visão particular de mundo mas sim pela possibilidade de articulação de conteúdos ideológicos e interesses de outras forças sociais na construção de uma vontade coletiva, em um projeto orgânico e nacional que corresponda à sua supremacia como classe.

As políticas sociais são parte importante deste processo na medida em que permitem a incorporação dos interesses materiais das classes dominadas; remetem ao campo dos conteúdos ideológicos nacional-populares; referem-se às práticas de produção dos sujeitos; materializam-se em um aparelho jurídico-administrativo-prestador de serviços que corporifica a ampliação do Estado.

Com relação aos interesses materiais das classes dominadas, eles serão incorporados na medida da capacidade de pressão das classes e setores subalternos, seja por meio de um processo organizado de transformação das necessidades sociais em demandas políticas, seja em situações de revolta popular e ameaça da ordem social na ausência de um movimento organizado e atuante.

A possibilidade de incorporar tais pressões estaria dada na medida em que, ao assim proceder através das políticas sociais, tais procedimentos fossem capazes de ao atender às demandas colocadas, traduzi-las e conformá-las em uma estratégia de construção/consolidação da supremacia do bloco no poder. O que significa, por um lado, que as políticas sociais vão ter seu conteúdo e formato determinados pelo nível da luta de classes; considerando a organização e consciência das classes dominadas e a capacidade de resposta das classes dominantes em sua estratégia de dominação (na polarização coerção/consenso ou violência/cultura).

Por outro lado, a inserção das políticas sociais como parte da estratégia de hegemonia implica em que tais medidas sejam capazes de organizar a direção e o domínio de classe, ao mesmo tempo em que desorganizam a articulação de um projeto alternativo. Neste sentido, aponta-se o papel das políticas sociais na manutenção da ordem social como mecanismo de geração de um consenso que legitimaria o exercício do poder e o Estado, recriando via Estado-providência o fetichismo do pacto social original.

Ainda dentro desta linha argumenta-se que a suavização das tensões sociais decorre tanto da incorporação pelo Estado das demandas sociais das classes dominadas, quanto pelo fato de que este processo se dá de forma a negar o conteúdo de classes de tais reivindicações. Assim a incorporação das demandas populares via políticas sociais desideologizaria estas problemáticas, que passariam a ser tratadas como uma questão de engenharia social abordada tecnicamente por um conjunto de *experts.*

A transformação do padrão do conflito industrial de classe em um conflito economicista institucionalizado e centrado na distribuição (Offe,1983) tem sido apontada como uma das conseqüência do desenvolvimento das políticas sociais no capitalismo avançado. Esta abordagem das políticas sociais não deve, no entanto, levar a um reducionismo economicista, já que a concepção gramsciana de hegemonia implica, pelo contrário, na superação do economicismo, compreendendo a hegemonia como direção política, intelectual e moral.

O conteúdo e formato das políticas sociais será dado por sua articulação específica ao projeto hegemônico, o que não quer dizer que seu significado e os atores nela envolvidos possam ser reduzidos a uma perspectiva classista. Ao contrário, a universalidade dos seus conteúdos reside exatamente em sua dimensão supraclassista, comportando necessidades e desejos que ultrapassam o campo das lutas de classe.

As políticas sociais, como estratégia de hegemonia, atuam em um campo de ideológico no qual os conteúdos e significados não são previamente definidos e/ou vinculados a um projeto classista. Ao contrário, a condição de possibilidade para que se insiram como parte da estratégia de hegemonia é dada pelo campo de sua atuação que se caracteriza pelos conteúdos ideológicos "nacional-populares" (como chamaria Laclau) que podem ser apreendidos e re-re-significados em distintos projetos articulatórios. Concepções sobre vida, bem-estar, saúde, cidadania, cultura, etc., não são adscritos previamente a um pertenecimento classista, mas são articulados em projetos de hegemonia das classes em luta. Daí porque a confluência de distintos interesses para a área das políticas sociais não comportaria uma concepção consensual que excluísse as contradições – como na teoria social do desenvolvimento de Polanyi (1980:156), na qual os interesses de classe (secionais) ficam restritos à esfera econômica enquanto os interesses sociais são tomados como interesses gerais de toda a comunidade – como se a articulação dos conteúdos de caráter nacional estivesse ausente da luta de classes.

Na luta ideológica pela atribuição de significados e articulação dos conteúdos aos projetos de hegemonia ocorre, concomitantemente a interpelação e constituição dos próprios sujeitos; ou seja, não há cidadãos anteriormente ao exercício da cidadania. Da mesma forma, não existem sujeitos prévios à luta e ao enfrentamento dos seus projetos, o que quer dizer que a identidade dos sujeitos constitui-se na relação e na luta pelo poder.

Assim sendo, da mesma forma que a classe dominante reafirma e recria sua supremacia na articulação dos conteúdos sociais ao seu projeto, a classe dominada luta por uma outra forma de articulação destes conteúdos, que é, ao mesmo tempo, o processo de construção de sua identidade e seu projeto nacional. As lutas na esfera da reprodução, de caráter predominantemente policlassista, não deixam de ser um campo propício à constituição de sujeitos políticos e de projetos (hegemônicos ou contra-hegemônicos) que interpelam as múltiplas forças sociais atuantes desde uma perspectiva de classe.

PROPOSIÇÃO 4: AS POLÍTICAS SOCIAIS, COMO EXPANSÃO ESPECÍFICA DA HEGEMONIA NO ESTADO AMPLIADO, PARTICIPAM NA REPRODUÇÃO DA ESTRUTURA SOCIAL COMO UMA REDE ESPECIAL DE MICROPODERES POR MEIO DA CONSTRUÇÃO DE CAMPOS DISCIPLINARES, INSTITUIÇÕES PRESTADORAS DE SERVIÇOS, UM CORPO DE TÉCNICOS QUALIFICADOS E UM CONJUNTO DE PRÁTICAS NORMALIZADORAS.

Foucault (1979:12) identifica a política como o campo de enfrentamento científico e ideológico de diferentes propostas de ordem social, ou diferentes regimes de verdade: "cada sociedade tem seu regime de verdade, sua 'política geral' de verdade: isto é, os tipos de discurso que ela acolhe e faz funcionar como verdadeiros; os mecanismos e as instâncias que permitem distinguir os enunciados verdadeiros dos falsos, a maneira

como se sanciona uns e outros; as técnicas e os procedimentos que são valorizados para a obtenção, da verdade; o estatuto daqueles que têm o encargo de dizer o que funciona como verdadeiro".

Neste sentido, a construção do *status* de cidadão é parte intrínseca e fundamental na consolidação de um regime de verdade, com sua pauta de direitos e deveres; suas técnicas, saberes e especializações; suas regras de inclusão e exclusão; constituindo-se em um dispositivo de verdade sobre o qual se fundamenta o poder.

É através da operação deste dispositivo que as políticas sociais reproduzem a estrutura de dominação e subalternização, como chamou atenção Sposati (1988:48) analisando as políticas assistenciais, ao identificar seu efeito político, de institucionalização da discriminação, contraditoriamente aos ideais igualitários.

A reprodução da estrutura de poder das classes dominantes encontraria mecanismos institucionais eficientes na existência de uma rede de micropoderes, exercidos de forma a controlar os indivíduos através de uma disciplina tempo/espacial, ou por meio de um conjunto de rituais de degradação que destituam o indivíduo de qualquer poder sobre si próprio, atribuindo-o ao grupo dirigente das instituições normatizadoras (Albuquerque, 1980; Goffman, 1974).

O poder se reproduziria também pela difusão de normas culturais próprias a uma classe como sendo universais, e pela utilização do saber técnico como legitimador dos processos de exclusão dos grupos dominados. Boltanski (1979:119) critica os estudos que querem deduzir, exclusivamente a partir dos determinismos estruturais, os comportamentos sociais dos indivíduos, alertando que "tais explicações estão destinadas a permanecerem parciais, pois esquecem que os determinismos sociais não informam jamais o corpo de maneira imediata, através de uma ação que se exerceria diretamente sobre a ordem biológica, sem a mediação da ordem cultural que os retraduz e os transforma em regras, em obrigações, em proibições, em repulsas ou desejos, em gostos e aversões".

Na mesma linha, Donzelot (1980), trata a questão social a partir da análise da família no capitalismo, entendendo-a como um domínio de inter-relação entre o público e o privado, inscrevendo-se em uma rede de solidariedades que trata da adaptação positiva dos indivíduos a seu regime. O governo através da família seria realizado por meio de um conjunto de práticas biopolíticas que foram identificadas como sendo a moralização; a normalização; o contrato e tutela.

Esta dimensão pedagógica das práticas sociais (Donnangelo, 1976) na reprodução das relações de poder é a materialização do conceito gramsciano de Estado-Ético cujo papel educador é crucial na consolidação do consenso ativo dos governados. Por meio das políticas sociais, em sua função de normalização das condutas das diferentes classes e grupos sociais, o Estado educa, de sorte que ao reproduzirem a classe trabalhadora reproduzem também o lugar ocupado por esta classe no sistema produtivo. Ademais da reprodução das desigualdades assinaladas, a intervenção estatal via políticas sociais cumpriria o papel de normalizador das relações sociais sancionado as divisões entre o normal e o patológico, de sorte que as normas de trabalho impostas à classe trabalhadora passam a ser validadas como socialmente justas (Polack, 1971). Aqueles que são incapazes de obter a sua reprodução por esta via, o trabalho, ou se recusam a fazê-lo, são objeto de políticas sociais de cunho discriminatório, atestando seu fracasso no mercado.

Foucault (1977) analisa o processo de constituição do indivíduo, como efeito e objeto do poder e do saber no capitalismo, como sendo fruto da passagem de uma formação da individualidade por meio de mecanismos histórico-rituais (típica das sociedades tradicionais) para um regime disciplinar, no qual a individuação é fruto da aplicação de mecanismos científico-disciplinares. Neste caso, é requerida uma modalidade panóptica de estruturação do poder, em uma rede descendente de micropoderes capilares, capaz de exercer a vigilância e reproduzir o poder, como contrapartida da forma jurídica abstrata do contrato e da troca.

"A forma jurídica geral que garantia um sistema de direitos em princípio igualitários era sustentada por mecanismos miúdos, cotidianos e físicos, por todos esses sistemas de micropoderes essencialmente inigualitários e assimétricos que constituem as disciplinas" (Foucault, 1977:194). É neste sentido que ele fala das disciplinas, como saberes e práticas de submissão dos corpos, como sendo o subsolo das liberdades jurídicas formais, ou como infradireito.

PROPOSIÇÃO 5: AS POLÍTICAS SOCIAIS, COMO MATERIALIZAÇÃO DE UMA DADA CORRELAÇÃO DE FORÇAS, CONSTITUEM UM APARATO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO-PRESTADOR DE SERVIÇOS, CUJO FUNCIONAMENTO ESTÁ CONDICIONADO POR ESSA SUA INSTITUCIONALIDADE ORGANIZACIONAL.

A corporificação das relações de poder em um aparato administrativo-institucional é um requisito da condição de política social; o que faz com que ela deva ser considerada para além da sua dimensão de luta política. Nos termos de Therborn (1986) trata-se neste caso de aparatos estatais, que devem ser considerados como órgãos decisores, enquanto as classes sociais não o são; portanto as políticas públicas não são redutíveis a seu conteúdo classista.

Os estudos clássicos de Weber sobre a burocracia identificavam como pressupostos sociais e econômicos da moderna estrutura burocrática o desenvolvimento de uma economia monetária e de um sistema estável de tributação, imprescindíveis para garantir a separação entre a esfera privada e a esfera oficial do cargo no trabalho burocrático. Weber considerava o desenvolvimento da burocratização como decorrente tanto de fatores técnicos (especialmente os meios de comunicação) quanto de fatores políticos, dentre os quais chamava atenção para as múltiplas tarefas da política de bem-estar social (Weber, 1974:248), em parte atribuídas ao Estado pelos grupos de interesse, em parte usurpadas pelo Estado por motivos políticos ou ideológicos. A razão decisiva, no seu entender, para o progresso da organização burocrática seria devido à sua superioridade técnica sobre qualquer outra forma de organização (1974:249).

Em outro momento, Weber identifica a burocracia com a democracia de massas e com a estrutura social do capitalismo, fundada no princípio da igualdade abstrata, já que a burocracia com suas regras conhecidas e seus procedimentos formalizados e impessoais seria a condição para realização da igualdade perante a lei.

A concentração dos meios de administração e o caráter permanente da máquina burocrática apareceriam como conseqüências naturais neste processo em que a superioridade técnica alia-se aos requisitos da ordem social capitalista.

A partir de uma perspectiva weberiana, autores contemporâneos têm procurado salientar a capacidade do aparelho estatal e do seu corpo de funcionários na formulação e implementação das políticas públicas. Assim, Skocpol (1985:9) define a autonomia do Estado nos seguintes termos: "o Estado, concebido como organizações que reivindicam o controle sobre territórios e pessoas podem formular e perseguir metas que não são simplesmente o reflexo de demandas ou interesses de grupos sociais, classes ou da sociedade".

Outro autor que procura chamar atenção para o papel dos servidores civis na definição das políticas sociais é Heclo (1974), concluindo ser o aprendizado dos servidores o fator crucial, já que eles, além de possuírem um acesso diferencial às informações e processos, são os únicos que têm uma experiência contínua neste processo (diferentemente dos grupos de interesses e dos partidos políticos).

Eximindo-se de discutir uma teoria geral do Estado, tais autores procuram em estudos comparativos demonstrar a importância do aparato estatal e dos funcionários na formulação das políticas, sem no entanto alcançar elucidar, para além do nível empírico, as condições sob as quais a autonomia estatal é ampliada ou restringida.

Os estudos de Offe (1984) sobre a seletividade estrutural das instituições estatais buscam fugir do dilema da autonomia relativa enfatizando que o Estado – graças à sua organização burocrática, às informações que detém e à seus processos – é capaz de realizar escolhas não aleatórias em um espaço de possibilidades dado.

Em todos estes estudos o que se pretende chamar atenção é, por um lado, o fato de que as políticas não são decididas em um espaço fechado de possibilidades; e, por outro, o fato de que o aparato administrativo garante uma posição diferencial aos seus ocupantes neste processo de seleção. O que não quer dizer, por sua vez, que este seja um processo de livre decisão e/ou fundado precipuamente em uma racionalidade técnico-burocrática.

Também Poulantzas (1980) ao tratar da materialidade institucional do Estado, chama atenção para o fato de que o aparato estatal, mesmo sendo fruto da cristalização da luta de classes, não pode ser reduzido a ela, já que, como dizia Weber, uma vez criado ele tem uma dinâmica interna própria – com sua divisão de tarefa, suas regras e procedimentos – o que assegura a sua continuidade. Ou seja, a mudança na correlação de forças não se reflete em uma mudança na estrutura administrativa imediatamente, ocorrendo um aumento das contradições entre estrutura e funções.

Na medida em que as políticas sociais corporificam-se em aparelhos institucionais portadores não só de uma cultura institucional mas também de um saber específico, aqueles que detêm as tecnologias disciplinares estão em condições de sancionar normas e regulamentar procedimentos.

Certamente o grau de liberdade destes agentes sociais e burocratas estará limitado pelas formas de representação política, as formas de intervenção estatal e os processos de mediação prevalentes em cada sociedade em um dado momento.

No entanto, a igualdade formal e abstrata implicada no conceito de cidadania pressupõe um conjunto de dispositivos e regras burocráticas de prestação da proteção social que enfatiza, necessariamente a racionalidade administrativa, o planejamento estatal e a lógica formal e impessoal de alocação de valores políticos. Neste sentido, as políticas

sociais não apenas contribuiriam para a burocratização do mundo como apontara Weber, mas também para consolidar o predomínio da lógica racional e da alocação impessoal e autoritária de valores como os caminhos naturais de atenção às demandas sociais.

As políticas sociais – enquanto prestação de serviços sociais como saúde, educação, assistência, etc.; têm seu funcionamento estruturado a partir da dinâmica dos serviços – que se caracteriza pela incorporação de tecnologias e processos, cujo consumo pelo usuário está mediado pela sua relação com o profissional prestador do serviço. Estas duas características específicas do processo de trabalho na prestação dos serviços – a incorporação de tecnologia e a mediação pelo trabalho humano – marcam a política social tanto pela dinâmica própria às modalidades de produção de novas tecnologias e o ritmo de sua incorporação nas práticas sociais, como pelo aspecto da relação humana – o colóquio singular, diria Foulcault –entre o profissional e o usuário.

No caso das tecnologias já abordamos suas particularidades quando tratamos da circulação e consumo de mercadorias que se realizam através da prestação dos serviços sociais. Restaria, finalmente, ao tratar as políticas sociais como meios de consumo coletivos, ter em conta as conseqüências políticas decorrentes da dinâmica imposta pelo seu desenvolvimento e modo de gestão, como parte da análise do movimento das contradições urbanas. Castells (1977:161) afirma a respeito: "a concentração dos meios de produção e a formação de unidades de produção complexas levam à concentração da força de trabalho e, conseqüentemente à concentração dos meios de reprodução desta força de trabalho, quer dizer dos meios de consumo. Estes meios de consumo são, para alguns, de uso individual e para outros, de uso coletivo. O uso coletivo é determinado, ao mesmo tempo, pela socialização objetiva do processo de consumo e pela gestão pública ou parapública de alguns destes bens e serviços".

Desde que o Estado tem sido responsabilizado pelo fornecimento e manutenção dos meios de consumo coletivos, via políticas sociais, as necessidades de reprodução da força de trabalho, na etapa atual do capitalismo, implicariam necessariamente em soluções e organizações coletivas com reivindicações dirigidas ao Estado. Esta seria a origem explicativa do surgimento dos Movimentos Sociais Urbanos e indicaria uma re-politização da questão da reprodução, dado a presença estatal. Assim, a existência de novas formas de luta, situadas na esfera do consumo, corresponderiam a alterações estruturais nas condições de reprodução da força de trabalho, e modificariam a qualidade da luta política das classes dominadas, na medida em que estão claramente direcionadas ao Estado e que encontram a possibilidade de celebrar alianças policlassistas de base mais ampla (Moisés, 1982).

Quanto à segunda característica da prestação dos serviços, a relação que se estabelece entre profissional e usuário, esta tem sido estudada principalmente como forma de exercício da dominação, com seus rituais de subalternização e os procedimentos que asseguram o poder através da acumulação do conhecimento e do segredo profissional.

No entanto, esta relação é mais complexa do que poderia parecer em uma análise que tivesse em conta exclusivamente a perspectiva da dominação; o que não quer dizer que se esteja a negar a sua centralidade enquanto organizadora das relações sociais que se estabelecem na prestação de serviços.

Quando se trata de um serviço assistencial, onde a filantropia iguala a intervenção privada nos problemas sociais com a ação pública, fica claro que "esta é uma estratégia deliberadamente despolitizante face à instauração dos equipamentos coletivos" (Donzelot, 1980:55). No entanto, pouco tem sido dito a respeito da divisão sexual do trabalho que perpassa toda a política social, especialmente com relação à incorporação massiva do trabalho feminino na prestação dos serviços sociais. Mais recentemente, alguns estudos (Pateman, 1991:15) oriundos de uma perspectiva feminista, têm denunciado a restrição da aplicação da condição de cidadania, através do Welfare State, focalizando unicamente o trabalhador e o cidadão enquanto referidos ao mundo público do trabalho e da política, relegando a vida doméstica e privada ao obscurantismo teórico.

Da mesma forma pouco tem sido trabalhado em relação à incorporação do trabalho feminino nos serviços sociais, o que certamente mereceria maior atenção. Assim como o trabalho assistencial, através do voluntariado filantrópico, mesclando as esferas do público e do privado, constitui-se em uma estratégia de despolitização da questão social, da mesma maneira o predomínio do trabalho feminino na prestação dos serviços sociais participa desta estratégia despolitizadora, ao encobrir a relação profissional com a aura humanitária do cuidado feminino, do olhar sensível e da atenção maternal.

Por outro lado, o estabelecimento destes laços afetivos no interior de uma relação de poder cria possibilidades de estruturação de uma rede de solidariedades e de identidades que certamente conforma e estrutura uma nova composição das alianças e dos movimentos que circulam no espaço do social.

PROPOSIÇÃO 6: O DESENVOLVIMENTO DA POLÍTICA SOCIAL NO CAPITALISMO COMO MOVIMENTO NECESSARIAMENTE HISTÓRICO DA CONTRADIÇÃO ENTRE PRODUÇÃO SOCIALIZADA E APROPRIAÇÃO PRIVADA ALTEROU, DE FORMA IRREVERSÍVEL, A SEPARAÇÃO FORMAL ENTRE POLÍTICA E ECONOMIA, REQUERENDO NOVOS FUNDAMENTOS PARA O EXERCÍCIO DO DEVER POLÍTICO.

Ao afirmar o caráter histórico das políticas sociais estamos reafirmando as disposições metodológicas enunciadas de tratar este objeto como síntese de múltiplas determinações, saindo das determinações estruturais mais abstratas para tomar em conta a história das lutas concretas que se travam em uma dada formação social. Neste nível, já não se trata de compreender a política social abstratamente, como a relação entre os trabalhadores industriais, a burguesia e a burocracia, mas sim de ter em conta uma complexa teia de relações de força na qual articulam-se e/ou enfrentam-se diferentes frações das classes dominantes, uma classe trabalhadora mais ou menos homogênea, as camadas médias e os profissionais, as burocracias e organizações policlassistas.

Este movimento de passar do "concreto-real" ao nível mais abstrato das simples determinações e de lá ao "concreto-pensado" permitir-nos formular hipóteses acerca das condições de possibilidade do fenômeno (Jessop, 1982:218) mas não uma teoria geral do Estado e de suas políticas sociais.

A aplicação deste método de articulação à análise do desenvolvimento das políticas sociais descortina a transformação operada na relação entre as esferas pública e privada, cuja separação, tendo sido condição para a reprodução econômica e a legitimação

do exercício do poder político, requer a instauração de processos de mediação – como a cidadania – que acabam por anular o fetiche da mercadoria, no qual o Estado aparece como suporte místico.

A crescente desmercantilização da força de trabalho, cuja reprodução socializada passa a se dar por meio de um salário social indireto (Offe, Gough, Habermas) teria como conseqüências, como afirma Oliveira (1988:14) a "implosão" do valor como único pressuposto da reprodução ampliada do capital.

A necessidade da reprodução ampliada do capital dar-se cada vez mais em base a formas não capitalistas de gestão estatal da reprodução dos capitais e da força de trabalho tem como conseqüência a acentuação das contradições que se manifestam como crise fiscal do Estado (O'Connor) e como crise de legitimação (Habermas).

Oliveira (1988:19) aponta o desdobramento teórico da dependência crescente e irreversível do processo de acumulação de um fundo público onde o salário social atua como um antivalor: " Pode-se, apenas, sugerir que no lugar do fetiche da mercadoria colocou-se um fetiche do Estado, que é finalmente o lugar onde se opera a viabilidade da continuação da exploração da força de trabalho, por um lado, e de sua desmercantilização, por outro, escondendo agora o fato de que o capital é completamente social".

Na medida em que a sociabilidade se constrói cada vez mais com base em valores antimercado os problemas de legitimação teriam como fundo uma crise moral decorrente do que Habermas apontou como sendo a incapacidade da produção administrativa do individualismo possessivo.

Ademais, a reestruturação das relações entre Estado e sociedade implicou em uma tal ampliação do Estado que teria como conseqüência a ocorrência de novas formas do conflito de classe, pondo fim às formas neoclássicas de divisão entre economia e política (Buci-Glucksman e Therborn, 1981:122). Este alargamento do Estado que passa de coercitivo a construtor da hegemonia implica em um elevado nível de corporativização das relações sociais e de poder, já que a unificação dos interesses e a unidade de classe passam a se realizar por dentro do aparelho de Estado. A repolitização da gestão pública e a rigidez imposta pela nova estruturação das relações sociais têm como conseqüência fundamental o descolamento da função pública da sua superposição à esfera estatal, requerendo novo formato de estruturação dos fundamentos do dever político.

Em outros termos, ocorre um efeito de deslocamento, no qual já não há mais correspondência possível entre as esferas que a matriz liberal tratara como superpostas: Estado/sociedade.

CAPÍTULO II

Modalidades de Transição e Padrões de Incorporação de Demandas Sociais

Nosso objetivo neste capítulo é analisar diferentes vias de transição para o capitalismo, que tiveram lugar na história mundial, configurando distintas modalidades de relacionamento entre Estado e Sociedade. A importância deste estudo, para nós, reside na possibilidade de identificação de padrões de incorporação estatal de demandas sociais relacionados às vias de transição adotadas em cada caso, em função da emergência do processo de industrialização em contextos que se distinguem por seus legados históricos, incluídos aí as relações político-econômicas, a ideologia e a cultura. Em outras palavras, na medida em que as transições para o capitalismo geraram diferentes modelos de relação Estado/sociedade, estes Estados trataram de forma distinta as demandas sociais originadas nas sociedades, o que configurou padrões diferenciados de políticas sociais.

Mesmo que o resultado final, a longo prazo, tenha sido muito similar, se comparados o conjunto de bens e serviços colocados ao alcance da população, queremos ressaltar em que medida um percurso histórico distinto vai imprimir uma certa marca à política social, de forma a podermos falar de padrões sociais alternativos, para além das semelhanças apontadas quanto à pauta de serviços oferecidos pelos Estados.

Neste sentido criticamos os estudos que tomam por base exclusivamente a comparação de indicadores sociais em diferentes países, desconhecendo os processos históricos nos quais se originaram, e as relações sociais que assim se conformaram. Em outras palavras, a existência de políticas sociais idênticas quanto à oferta de serviços não corresponde a uma mesma identidade no plano das relações político-ideológicas de cidadania.

Compreendemos as políticas sociais como uma relação social que se estabelece entre o Estado e as classes sociais, em relação à reprodução das classes dominadas, que se traduz em uma relação de *cidadania,* isto é um conjunto de direitos positivos que vincula o cidadão a seu Estado.

O surgimento dos Estados nacionais, com a transição para o capitalismo, teve como correspondente o reconhecimento do *status* de cidadão ao povo (Donnangelo, 1976:49) sendo que a cidadania implicou no estabelecimento de uma pauta de direitos e deveres entre o cidadão e seu Estado, no reconhecimento da igualdade humana básica e

até mesmo na busca de uma participação integral do indivíduo na comunidade (Marshall, 1967:64).

Assim, ao tratarmos da cidadania estamos nos referindo tanto à relação entre o Estado e os membros da sociedade, quanto também ao que nas palavras de Katznelson (1981:526) diz respeito às regras de transação bem como aos objetivos valorizados que caracterizam esta relação.

Entretanto, desde que a cidadania é vista por nós como resultante de um processo histórico concreto, podemos afirmar com Peirano (1982:3) que os Estados e nações estão sempre em processo de constituição, o mesmo podendo ser dito da cidadania:" como cada Estado usa critérios diferentes de seleção e de exclusão no *status* de cidadão, as variações também podem ser vistas contextual e historicamente."

Ao considerar a cidadania como uma relação social que resulta de uma dada correlação de forças, em seu desenvolvimento histórico concreto, não pretendemos, no entanto, reduzi-la a mero resultado da luta de classes, como se as classes e as relações entre elas e o Estado fossem geneticamente anteriores a sua identificação como cidadãos. Ao contrário, concordamos com a argumentação de Landi (1981:174) de que "toda política pressupõe determinados princípios de individuação através dos quais se aceitam e se estimulam certas identidades sociais e políticas, se alternam e ressignificam outras, se estigmatizam as não-desejáveis".

Desta maneira, compreendemos que ao mesmo tempo que produto da luta de classes, a cidadania enquanto parte da ordem simbólica, atua dialeticamente, conformando identidades sociais e políticas das classes dominadas, no processo intersubjetivo de interpelação, no qual uma classe assimila um conjunto de atributos através dos quais se individualiza, se reconhece e é reconhecida pelos demais componentes da sociedade. Em resumo, a construção da cidadania resulta da dinâmica das relações de poder, sendo ao mesmo tempo parte do processo de constituição e consolidação da hierarquia de poder na sociedade.

Ainda segundo Landi (1981:186) "as interpelações formam as diferentes identidades através das quais os agentes sociais se inscrevem – consensual ou conflitivamente – na ordem das formações sociais. A noção de ordem se desdobra em dois sentidos: como distribuição de funções na divisão social e técnica do trabalho e como indicação de hierarquias, como ética, como seleção de poder. Em suma, os sistemas interpelativos constituem as formas em que os indivíduos são nomeados, designados na órbita laboral, na sociedade civil, no sistema institucional estatal, em sua condição nacional, etc".

Compreendendo assim a cidadania como um processo no qual se estabelece uma certa relação social entre Estado e classes dominadas e que ademais toma parte na constituição da identidade social e política destas classes *vis-à-vis* os demais componentes da sociedade, buscaremos analisar os padrões históricos que originaram distintos significados para as políticas sociais ali implementadas, como materialização destas trajetórias.

Por outro lado, não se trata de abordar a cidadania como um processo em construção enquanto se enfoca o Estado como uma entidade acabada e dotada da capacidade de constituir os cidadãos a partir de sua própria lógica ou vontade racionalizadora. Ao contrário, como veremos, trata-se de um processo duplo, no qual a constituição do cidadão é um dos lados da moeda e a construção do Estado nacional é o outro. Ou seja, a

relação de cidadania, enquanto configuração jurídico-política que requer um aparato administrativo, um corpo de funcionários especializados e o domínio de um saber, é portanto um dos aspectos essenciais do processo de *state-building*.

Como bem expressou Esping-Andersen (1985:245) o *Welfare State* não é meramente um produto do poder de mobilização política mas é, mais propriamente, poder institucionalizado.

EMERGÊNCIA DA QUESTÃO SOCIAL

O surgimento da necessidade de algum tipo de proteção social, legal ou assistencial, para regular as condições de trabalho e minorar os sofrimentos decorrentes da situação de miséria, isto é, a emergência da pobreza como problema social, está associada ao fenômeno da industrialização e ao consequente rompimento das relações tradicionais do feudalismo. Portanto, trata-se de um fenômeno historicamente situado e datado, como afirma Gomes (1979:31) "... a chamada "Questão Social", nos termos do reconhecimento de um conjunto de novos problemas vinculados às modernas condições de trabalho urbano e dos direitos sociais que daí adviriam originou-se na Europa do século XIX, a partir das grandes transformações sociais, políticas e econômicas trazidas pela revolução industrial. Portanto, o "problema da pobreza" nem sempre fora considerado um "problema", ou um fenômeno disfuncional para a vida das sociedades, devendo, por esta razão, ser enfrentado e resolvido para sua segurança e progresso material".

Ao contrário, a existência de um certo número de pobres era vista como desejável já que esta era a condição para que se tornassem laboriosos, e conseqüentemente, uma das bases do enriquecimento das nações. Estas idéias a respeito da pobreza tiveram uma grande importância na conformação das ideologias empresariais (Bendix, 1966:66), constituindo-se na chamada "doutrina da utilidade da pobreza".

Neste sentido, as preocupações acerca da população, originadas no mercantilismo e expressas nas estatísticas populacionais da época, não implicavam em minorar as adversidades dos pobres, mas sim em contabilizar o número de pessoas aptas, que com seu trabalho ou no exército, aumentariam a produção e a riqueza nacionais.

Ademais de incentivo ao trabalho, a pobreza era vista como oportuna politicamente, desde que tornava o indivíduo disciplinado e dependente dos "homens de qualidade". Já que o homem comum era visto como preguiçoso, cheio de vícios, desregrado e sem ambições, a pobreza aparecia como condição pedagógica de discipliná-lo ao trabalho e condição política de aceitação da autoridade da elite.

Esta relação entre os homens de qualidade e os homens comuns constitui a base das relações de autoridade tradicionais que são próprias ao feudalismo, e que fundamentam-se no binômio que troca *proteção* por *dependência* (Bendix, 1964:47). A este respeito é ilustrativo o texto que reproduzimos de John Stuart Mill, em seus *Princípios de Economia Política*, citado por Bendix (1964:47): "... a sorte dos pobres, em tudo o que lhes afeta de forma coletiva, deve estar regulada *para* eles, não *por* eles. Não se deve

exigir-lhes que pensem por si mesmos nem alentar-lhes a fazê-lo, nem permitir-se que suas reflexões ou prognósticos exerçam influência na determinação do seu destino. É dever das classes superiores pensar por eles e fazer-se responsável de sua sorte, como o comandante e os oficiais de um exército se fazem responsáveis pelos soldados que o integram. Para cumprir esta função, as classes superiores devem preparar-se conscientemente, e todo seu proceder deve inculcar nos pobres a confiança nelas, para que, ao prestar acatamento passivo e ativo às regras, que lhe são prescritas, se entreguem em todos os demais aspectos a uma confiada despreocupação, e descansem ao amparo de seus protetores. Só em parte esta relação entre ricos e pobres há de basear-se na autoridade; deve ser uma relação amável, moral e sentimental; tutela afetuosa de um lado, agradecida e respeitosa deferência de outro".

Os pobres são considerados como crianças, aos quais os ricos deverão fornecer uma moral e uma ética, ademais das condições de proteção social necessárias à manutenção da ordem laboral. Estas relações tradicionais de autoridade estavam fundadas na crença da desigualdade natural entre os homens e na reciprocidade de expectativas radicadas nas diferentes funções que cada um deveria cumprir na sociedade.

A proteção social embutia-se nesta matriz relacional, sendo que os homens de espírito deveriam tomar a seu encargo a proteção aos pobres, que incluía desde a proteção social até a proteção dos pobres de si mesmos. Assim, o Estado não era chamado a intervir nas condições de pobreza, seja porque esta não fora elevada à categoria de problema social, seja porque a proteção necessária à preservação da ordem social e econômica estava adscrita às relações paternalistas de dependência pessoal, situando-se portanto na própria sociedade civil.

Com o advento dos Estados nacionais e o governo dos déspotas esclarecidos, o paternalismo deixa de ser uma justificação das relações domésticas para converter-se em uma ideologia do governo nacional (Bendix, 1964:53).

Estavam lançados os germes da revolução burguesa liberal, com a separação entre o público e os interesses privados e com a difusão das idéias igualitárias que ganharam corpo com a Revolução Francesa.

A igualdade formal defendida pela burguesia, como condição da constituição do mercado, foi a chave para o rompimento da matriz de relações tradicionais de autoridade cujo binômio de troca de dependência por proteção fundava-se na suposta desigualdade natural entre os homens. A luta empreendida pela burguesia contra a servidão teve como corolário a destruição das relações paternalistas de proteção, desde que entre cidadãos iguais não se espera que um venha a prestar assistência ao outro, já que isto reverteria à situação repudiada de servidão.

A transformação das relações econômicas teve como conseqüência o rompimento do modelo de relações sociais e políticas tradicionais, no qual a proteção social situava-se na esfera civil, mas não as substituiu imediatamente por um conjunto de medidas estatais correspondentes. Ao contrário, este período de transição caracterizou-se pelo abandono dos pobres à sua própria sorte. São típicos desta época os romances e relatórios descrevendo a horda de miseráveis que perambulava pelas estradas e invadia as grandes cidades, transformando Paris e Londres em centros de banditismo e criminalidade (Guimarães, 1981).

A impossibilidade de absorver todos os trabalhadores, expulsos no processo de cercamento das propriedades rurais em um mercado de trabalho urbano, bem como a não substituição imediata das relações tradicionais de autoridade por um padrão moderno, no qual a coerção ao trabalho e a disciplina laboral são produzidos na esfera econômica, foram os fatores responsáveis pela agudização e visibilidade da problemática da pobreza.

Novas interpretações teóricas para as causas da pobreza foram então formuladas, sendo que Bendix (1964:64) destaca os argumentos que apareceram no pensamento social inglês dos fins do século XVIII, quando as antigas regras de assistência aos indigentes passaram a ser questionadas.

O primeiro enfoque destacado vê a causa da pobreza nos mesmos esforços que buscam aliviar o padecimento dos pobres, já que as medidas de caridade eliminam os incentivos ao trabalho.

O segundo enfoque combina os efeitos perniciosos da caridade com a teoria do mercado de trabalho: trata o trabalho como uma mercadoria cuja retribuição dependerá da relação entre oferta e demanda e não das necessidades do trabalhador, além de considerar que a fome é o único incentivo ao trabalho. Assim, os interesses do capital e do trabalho se identificam.

O terceiro enfoque é representado pelo pensamento de Malthus, que vincula a teoria do mercado de trabalho com a teoria da população. Afirma a existência de uma lei natural pela qual os pobres aumentam em quantidades muito maiores do que as reservas alimentícias disponíveis, o que levaria a crises periódicas inevitáveis. Ora, além dos efeitos morais deletérios da caridade, desestimulando ao trabalho, qualquer medida de proteção social, privada ou estatal, tenderia a agudizar a crise iminente.

A prevista progressão geométrica da população ocorreria em um período de 25 anos e se aplicava apenas àquelas populações cujo crescimento não fora sujeito a obstáculos ou restrições (*checks*). Estes obstáculos aparecem descritos nos ensaios de Malthus (1982:15) como sendo de dois tipos: os *positivos* que são os que fazem crescer a mortalidade (como a fome, a miséria, as doenças, etc.) e os *preventivos*, que são os que contribuem para reduzir a natalidade (contracepção, controle moral, celibato virtuoso, etc.).

Todos os três enfoques apontados tratam de repudiar as medidas paternalistas de proteção social e tiveram profunda influência em países onde a burguesia conduziu hegemônicamente o processo de industrialização. Outras variantes podem ser encontradas como o neodarwinismo que grassou nos Estados Unidos da América e que, baseado nas idéias de Spencer adotadas por seu discípulo Summer, sustentava a postura não intervencionista na problemática social, já que o mercado trataria de eliminar seu próprio excedente em termos quantitativos, além de ser este um mecanismo automático de melhorar a qualidade da espécie, desde que os melhores elementos seriam os que sobreviveriam no mercado sem necessidade de proteção (Rimlinger, 1971:48).

Entendemos a emergência da pobreza como questão social como parte do processo mais geral de desenvolvimento capitalista, no qual as relações sociais e econômicas foram duramente afetadas pelos processos de industrialização e urbanização, rompendo com as relações tradicionais de autoridade e de solidariedade existentes no interior das famílias e das pequenas comunidade, dando lugar a processos de constituição de novas

classes e atores coletivos em uma nova ordem social e política. Nosso objetivo neste estudo é buscar explicar o surgimento de novas demandas sociais bem como os determinantes responsáveis pela constituição de diferentes padrões de incorporação de tais demandas emergentes, através das políticas estatais. Para tal, necessário se faz compreender as diferentes vias de transição ao capitalismo.

DUAS VIAS DE TRANSIÇÃO PARA O CAPITALISMO

Diversos autores preocuparam-se com o problema das modalidades de transição para o capitalismo, buscando identificar os fatores determinantes em cada um dos casos, seja ao nível estrutural seja ao nível superestrutural, além de procurar demonstrar em que medida estas diferenças de origem marcaram o curso subseqüente do desenvolvimento capitalista em cada caso.

Embora a terminologia empregada varie muito entre os autores, certo é que há uma convergência na identificação de dois processos distintos de se chegar ao Modo Capitalista de Produção, assim como das conseqüências inerentes a cada um deles. Lenin (1980:7) falava da via *prussiana* e da *via americana* sendo que o fator distintivo seria o papel desempenhado pelo latifúndio na transição. No primeiro caso, a solução *junker* se daria com a progressiva transformação do latifúndio feudal em agricultura capitalista, passando das relações de servidão ao trabalho assalariado. No caso da via americana o processo de transição teria como agente principal os camponeses, que, ou destruiriam o latifúndio feudal onde ele existisse, ou simplesmente iniciariam a produção capitalista em pequenas propriedades (na inexistência do latifúndio), transformando-se progressivamente em *"farmers"*, isto é, constituindo uma burguesia rural de um lado e o proletariado agrícola do outro.

Para Lenin as conseqüências destas duas vias seriam observadas por exemplo, em termos econômicos, com maior desenvolvimento das forças produtivas ocorrendo através da via americana.

Gramsci (1968) retoma esta discussão sobre as conseqüências político-ideológicas dos processos revolucionários que ele nomeia de *Revolução Jacobina* – que implica na mobilização das massas – e a *Revolução Passiva* ou *Revolução-Restauração*, para destacar a ausência das massas no processo de transformação. No segundo caso, que se identifica com a via prussiana de Lenin, ocorreria uma situação de equilíbrio catastrófico entre as forças tradicionais (o latifúndio feudal) e as forças progressistas (a burguesia) o que implicaria em uma solução do tipo "Cesarismo" (um terceiro elemento que articula a aliança entre as duas forças em equilíbrio) para dar continuidade ao processo de transformação. A ausência de uma classe progressista hegemônica que impulsionasse e conduzisse o processo de transformação teria como conseqüências o atraso no desenvolvimento das forças produtivas e a reprodução de elementos tradicionais, atrasados, nas relações de produção.

A burguesia chegaria a implantar o seu domínio a nível econômico e político, no caso das revoluções passivas, através de um processo político e social que Gramsci

chamou de "transformismo" e que teria sérias conseqüências nas relações subseqüentes entre Estado e sociedade.

Tanto aqui como no pensamento de Lenin repete-se a associação desta via de transformação com o atraso no desenvolvimento das forças produtivas e relações de produção. Se bem é certo que são preservadas relações tradicionais de dominação, ademais da manutenção da estrutura agrária caracterizada pelo predomínio da grande propriedade, não nos parece que estas características determinem necessáriamente um atraso no desenvolvimento das forças produtivas (o desenvolvimento industrial alemão superou em muito pouco tempo este atraso frente as nações já industrializadas).

Coutinho (1980:57) indica as principais características do transformismo tratadas na análise gramsciana: "mediante processos de cooptação dos dirigentes políticos e/ou intelectuais das camadas subalternas que se tenta conservar à margem das grandes decisões, ou das camadas aliadas, que se tenta manter em posição de inferioridade no seio do bloco no poder, a classe dominante esvazia as condições da luta política "decapita" os seus inimigos reais ou eventuais, e, desse modo, enfraquece a sociedade civil e a mantém umbilicalmente ligada ao Estado. A combinação do transformismo com a violência aberta é o modo específico pelo qual se dá a articulação de hegemonia e dominação, com evidente predomínio do segundo termo, no quadro de um regime resultante do processo de "revolução passiva" ou "revolução restauração" (ou ainda revolução pelo alto")."

Assim, a importância da luta ideológica que a classe dominante emergente veio a desenvolver em busca de sua legitimação vai depender não só da sua capacidade própria, mas da relação que ela estabelece com os demais atores sociais envolvidos no exercício do poder. Bendix (1966:21/22) formula sobre o tema uma proposição geral: "ali onde a industrialização é obra de uma nascente classe empresária, é provável que esta classe busque o reconhecimento social dos grupos governantes ao mesmo tempo que suas idéias e atividades econômicas desafiem muitos aspectos das tradições destes grupos. ...Quando a industrialização tem lugar em um país com um regime centralizado e autocrático, a classe empresária buscará o reconhecimento de suas atividades econômicas por parte do governo especialmente sob a forma de privilégios que facilitarão tais atividades".

Finalmente, um outro autor que deu uma contribuição importante ao estudo da transição capitalista foi Barrington Moore (1966:430), cujas análises históricas comparativas levaram-no a identificar cinco condições necessárias para a implantação da modernização do tipo liberal-burguês. São elas:

1. Equilíbrio de poder entre autoridade central e os grandes proprietários rurais. Ou seja, a construção do modelo de democracia liberal implicaria a emergência de um sistema de pesos e contra-pesos entre as forças políticas principais.

2. Uma transição bem-sucedida para a agricultura comercial, seja por parte das classes dos grandes proprietários rurais, seja por parte do campesinato, o que para Reis (1982) representa a superação das formas extra-econômicas de coerção nas relações de trabalho.

3. Enfraquecimento oportuno da classe proprietária rural, isto é, uma mudança na coalização de poder no sentido de fortalecer os interesses urbano-industriais.
4. Derivada da condição anterior seria a inviabilização de uma coalizão reacionária entre elites agrárias e industriais. Onde esta coalizão ocorreu, casos denominados por ele de modernização conservadora os interesses das classes subalternas foram excluídas através de uma presença ativa e repressiva do Estado.
5. Alguma forma de ruptura revolucionária com o passado teria que ocorrer para cimentar a vitória da democracia liberal. Nesta condição o autor chama atenção para os aspectos simbólicos desta transformação, que vão imprimir sua marca na ideologia, cultura e instituições posteriores, de sorte que se pode dizer com Reis (1982:336) que sem isto o capitalismo teria triunfado mas não o capitalismo liberal.

Para este autor ainda é possível identificar uma terceira via de transição, representada pelas revoluções camponesas que deram origem ao comunismo, como conseqüência tanto da ausência de uma revolução comercial na agricultura levada adiante pelos senhores feudais proprietários de terra, quanto pela sobrevivência das instituições camponesas submetidas às pressões da era moderna (Barrington Moore, 1966:477).

Não parece muito proveitosa a discussão acerca de qual das classes é definidora das diferentes vias de transição, já que estamos supondo que este é um processo relacional, no qual as relações e a estrutura do poder vão ser definidas a partir dos enfrentamentos e alianças que se establecem entre as classes, e não em razão de sua "essencialidade", o que nos remeteria a uma viés economicista.

Estruturalmente, a transição ao capitalismo coloca a questão do enquadramento das relações e estruturas de poder, levando em conta a matriz anterior na qual sobressaíam as relações entre elites rurais e camponeses, e a nova matriz que configurará as relações entre burguesia industrial e proletariado urbano. Evidentemente, todas as combinações relacionais possíveis, no interior de cada uma dessas matrizes, bem como entre as duas, colocam-se como possibilidades. As diferenciações poderão ser explicadas a partir da consideração destas combinatórias político-econômicas e culturais.

Resumindo, nas indicações dadas pelos autores mencionados podemos dizer que são identificadas duas vias de transição para o capitalismo, com suas respectivas características a via liberal-burguesa e a modernização conservadora.

A VIA LIBERAL-BURGUESA

Nesta, a burguesia, sendo a classe economicamente dominante, tem que se enfrentar com o latifúndio feudal para romper as amarras representadas pelas relações tradicionais de autoridade e a ideologia própria do feudalismo. A burguesia economicamente dominante torna-se também politicamente hegemônica sendo vitoriosa neste embate, no qual tem que se desenvolver um corpo doutrinário, a ideologia liberal, com o qual fundamenta sua ação de classe revolucionária. Este processo é dito revolucionário na medida em que se instaura em oposição à ordem anteriormente vigente, rompendo com as relações econômicas, políticas e sociais tradicionais, quase sempre em aliança

com os setores populares nesta primeira etapa de rompimento com o padrão de organização social anteriormente prevalente.

A hegemonia conquistada pela burguesia exprime-se na construção do Estado moderno capitalista, que provê as condições gerais de funcionamento do mercado, e que caracteriza-se basicamente pela postura não intervencionista no nível das relações entre as classes. Esta postura, contrária às relações tradicionais de proteção e a qualquer forma de protecionismo e intervenção, impede que o Estado assuma uma política social agressiva face à problemática da pobreza.

A ideologia igualitária postulada pela classe hegemônica, a burguesia, é a base da construção das instituições que vão consolidar o modelo de democracia liberal europeu e norte-americano. As diferenças entre os distintos casos serão analisadas posteriormente, considerando-se a composição da classe trabalhadora, os valores culturais prevalentes, a estrutura institucional, etc.

A MODERNIZAÇÃO CONSERVADORA

Trata-se da modernização ocorrida em sociedades onde o processo de industrialização se deu com algum atraso em relação aos demais países industrializados: capitalismo retardatário, o que agravava ainda mais a debilidade política e econômica da burguesia, face ao vulto da mobilização de capital requerido para introduzir-se em um processo que já andava a caminho desde o início da Revolução Industrial inglesa. Dada a ausência de uma burguesia hegemônica, a modernização se faz sem alijar as classes tradicionais do bloco no poder. Ao contrário, há uma modernização da elite agrária que estabelece uma coalizão com a burguesia industrial débil, através da mediação do Estado, denominada revolução pelo alto, via Estado, embora não se trate propriamente de uma revolução, mas de um processo de modernização que restaura e conserva aspectos essenciais das relações de autoridade tradicionais.

Já que a burguesia não se opõe às classes tradicionais, a presença da ideologia liberal é muito fraca e, ao contrário, a presença estatal é enorme. A debilidade e equilíbrio catastrófico das elites rurais e urbanas é compensada por um desenvolvimento desmesurado do aparato estatal, seja na sua burocracia civil, seja no seu aparelho, já que o Estado é o promotor desta coalizão reacionária e aparece como autonomizado das classes.

A forte presença estatal, implicando dependência da sociedade ao Estado, ligando-a umbilicalmente a ele, é decorrente tanto das necessidades econômicas com vistas à mobilização dos recursos necessários à industrialização, quanto das necessidades políticas de reprimir as classes subalternas como condição de manutenção do bloco reacionário no poder.

Com relação ao problema da pobreza, não existe por um lado a presença da ideologia liberal como impedimento para intervenção estatal; ao contrário, as relações de dependência tradicionais são preservadas, mas, por outro lado, não existe lugar para os interesses das classes subalternas no interior da coalizão de poder dominante.

Vejamos agora as conseqüências destas duas vias de transição no desenvolvimento histórico das políticas sociais e na conformação de diferentes relações de ci-

dadania em dois casos europeus que são tomados como padrões: o caso da democracia liberal inglesa e o caso da modernização conservadora alemã. Posteriormente, trataremos de abordar a solução de mercado que persistiu no caso americano, vista até recentemente ora como excepcionalidade ou, diante da crise do *Welfare State*, como paradigmática. O objetivo principal deste estudo de casos é o de percorrer os cursos históricos de constituição de certos padrões de proteção social, para posteriormente tratar de confrontá-los com os modelos criados pela teoria social e com as explicações acerca das variáveis que determinaram cada uma destas configurações. Neste sentido, justificamos a escolha dos três casos históricos – Inglaterra, Alemanha e Estados Unidos – na medida em que são freqüentemente utilizados como paradigmáticos tanto pela teoria social quanto na interpelação ideológica.

Por outro lado, procuramos da mesma forma justificar a ausência da experiência dos países escandinavos, com seus sistemas corporativos de organização social, já que enquanto modelo de proteção social poderiam ser inscritos no interior do mesmo modelo universal e institucionalista, embora a organização social que lhes dê sustentação seja fundamentalmente distinta do caso da Inglaterra, que trataremos com mais detalhes. Além do mais, caberia apontar outra diferenciação fundamental que diz respeito ao fato de que nos países escandinavos não se pode dissociar a política social da política econômica, constituindo-se mais bem em uma intervenção estatal reguladora da dinâmica global de uma sociedade com alto nível de organização, a partir dos interesses corporativos.

No entender de Quadagno (1988), a possibilidade de levar adiante uma política Keynesiana tão radical, decorreu, entre outras razões, da ausência de programas anteriores de proteção social nos países escandinavos – considerados retardatários, no contexto europeu – o que permitiu aos decisores mais altos graus de liberdade de ação, no momento em que se colocaram os problemas de forma dramática, durante a crise dos anos trinta.

DO CAPITALISMO LIBERAL AO REFORMISMO SOCIAL: O EXEMPLO DA INGLATERRA

Nos diferentes países em que a transição se fez sob a hegemonia da burguesia o Estado capitalista constituiu-se à luz do credo liberal, no qual postulava-se a primazia do livre jogo das forças do mercado como mecanismo necessário e suficiente para organização e reprodução da ordem econômica e social. O poder político, conseqüentemente deveria restringir sua ação à garantia do funcionamento do mercado.

Tal postura não-intervencionista abarcava tanto as questões de ordem econômica como as sociais, já que pressupunha a auto-regulação do mercado, seja em relação às mercadorias, seja em relação ao trabalho, este regulado no seu mercado próprio.

Embora uma análise mais acurada dos processos históricos, nos países caracterizados como de regime liberal, dê conta de importantes diferenças decorrentes das condições de origem da transição e do seu desenvolvimento posterior certo é que se pode

identificar uma origem comum a todos eles, que é a negação da proteção social frente às demandas colocadas no início do processo de industrialização. Posteriormente, alguns países mudaram esta posição com a criação de poderosos sistemas de bem-estar social, enquanto outros mantiveram o modelo liberal de mercado combinado com algum tipo de assistencialismo.

Analisando-se o caso da Inglaterra poder-se-ia afirmar que em um certo estágio o legado liberal atuou como barreira à emergência dos modernos direitos de seguro social; no estágio seguinte ele possibilitou a conformação da natureza universal desses direitos, já que propiciou a moldura necessária à consolidação de um pacto reformista interclasses.

Na Inglaterra a emergência da dominação burguesa implicou na destruição do aparato político-ideológico de representação da ordem feudal. Do ponto de vista social, a revolução industrial inglesa deu origem a uma contradição difícil de ser resolvida nos marcos do Estado liberal recém-constituído: a destruição das relações econômicas e sociais inerentes ao feudalismo gerou, por um lado, um brutal aumento da demanda social, e, por outro lado, implicou no repúdio das relações tradicionais de servidão e proteção, deixando a descoberto a problemática social assim criada.

No entanto, um dos postulados centrais do Estado capitalista era a existência de um certo nível de igualdade entre todos os cidadãos, necessária à própria formulação do contrato social. A necessidade de extração do excedente econômico por meio da suposta troca de equivalentes, imprescindível para constituição do mercado, requereu a postulação da igualdade como condição para vigência desta relação econômica, que é também jurídica e política. À esta época, entretanto, o liberalismo não comportava uma feição democrática, ao contrário, o pressuposto da liberdade individual, e mesmo o da igualdade, opunham-se às medidas de proteção social. Ora, se todos eram iguais ao nível das relações de mercado, medidas protecionistas não só reduziriam o grau de liberdade individual, como retornariam o novo cidadão à condição de servidão à qual se associava o protecionismo.

A associação liberal-democrático é pois muito mais recente e realizou-se apesar e em contradição à filosofia liberal de preservação da liberdade individual. Se podemos afirmar que a burguesia foi a classe revolucionária que buscou no liberalismo fundamentar a nova ordem social, podemos da mesma forma acreditar que foi o surgimento da classe operária como ator político coletivo o elemento de pressão necessário para transformar o liberalismo na doutrina liberal-democrática. Como apontou bem Friedman (1980), esta revolução acirrou a contradição entre os dois pilares do liberalismo, igualdade e liberdade, tornando sua doutrina mais humanitária, mas muito menos coerente. No entanto, a possibilidade desta transformação radica-se no pressuposto igualitário necessário às relações de troca e constituição do mercado. A construção do Estado como fruto de um pacto social supõe a existência de cidadãos que, a um certo nível, se igualam. Este nível restringia-se originalmente ao reconhecimento e garantia dos direitos civis mas, mesmo assim, o Estado capitalista diferenciava-se das outras formas de Estado que o precederam ao pressupor, em algum nível, a relação de direito, recíproca, entre o soberano e os cidadãos.

O reconhecimento da cidadania, conjunto de direitos positivos que a sociedade atribui àqueles que são seus membros integrais (Marshall 1967:76) é o traço marcante da nova sociedade. O que vai variar ao longo da história, e com especificidades próprias a cada um dos Estados nacionais, é a amplitude da pauta de direitos embutidos na condição de cidadania, bem como o grau de inclusividade na sua extensão aos diferentes segmentos da sociedade. A condição de cidadão, no entanto, é atributo da sociedade capitalista.

No caso da Inglaterra, Marshall formulou uma tipologia dos direitos de cidadania, decompondo esta noção geral em três elementos constitutivos, ressaltando que a sua separação em tais elementos decorreu da própria evolução histórica distinta que cada um deles atravessou, no caso inglês. Ao surgimento de cada um dos elementos o autor associou também a correspondência com instituições públicas responsáveis pela garantia da sua vigência. São eles:

"*O Elemento civil* é composto dos direitos necessários à liberdade individual-liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça. Este último difere dos outros porque é o direito de defender e afirmar todos os direitos em termos de igualdade com os outros e pelo devido encaminhamento processual. Isto nos mostra que as *instituições* mais intimamente associadas com os direitos civis são os *tribunais de justiça*.

Por *elemento político* deve-se entender o direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido de autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo. As instituições correspondentes são o *parlamento* e *conselhos* do governo local.

O elemento social refere-se a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. Com as *instituições* mais intimamente ligadas com ele são o *sistema educacional* e os *serviços sociais* (Marshall, 1967:28-29) (grifos meus).

Ainda para este autor, o divórcio entre os três elementos constitutivos da cidadania permitiu que cada um deles seguisse um curso próprio, o que o leva a afirmar que foram formados em momentos distintos: os direitos civis no século XVIII, os políticos no XIX e os sociais no XX (Marshall, 1967:29).

Além disso, Marshall levanta uma tese não apenas histórica, mas que pressupõe uma relação causal entre os três elementos. Assim, os direitos políticos seriam um produto do exercício dos direitos civis, da mesma forma que os direitos sociais foram o resultado da participação política na sociedade democrática.

Como já afirmamos anteriormente, os direitos de cidadania surgiram com o estabelecimento da igualdade perante a lei. Mas, como também já apontamos, o surgimento da igualdade jurídica rompeu com os padrões tradicionais de relações sociais, fazendo-se pois acompanhar do aumento da desigualdade social e econômica. Ou seja, a igualdade de cidadania e desigualdade de classe se desenvolveram juntas, aparente paradoxo corretamente assinalado por Marshall.

Esta contradição radica-se na necessidade da sociedade burguesa, segmentada em classes distintas e com relações de exploração, constituir-se a partir de uma ordem

econômica que pressupõe a existência de igualdade entre os proprietários de mercadorias que se encontram no mercado.

Mas os direitos civis, necessários ao funcionamento da economia de mercado, adequavam-se a esta ordem enquanto parte do *status* individual, ou seja, na pressuposição de que o mercado se constitui de unidades individuais independentes.

No entanto, o desenvolvimento dos direitos civis se deu por adição de um novo componente, que rompia com a associação entre direito civil e individualismo, qual seja, o direito de associação e organização.

Para Bendix (1964:81-83), o princípio abstrato da igualdade formal entre indivíduos independentes tinha como corolário a acentuação das desigualdades, nos níveis econômico e social, já que sob a base da igualdade formal negou-se aos trabalhadores o direito de se organizarem para negociar com seu empregadores. À época, procurou-se distinguir entre o direito de associação (unir-se a pessoas que professem fins privados afins), compatível com os demais direitos civis, e o direito de organização, entendido como incompatível com a nova ordem, já que remetia à defesa de privilégios corporativos, como os defendidos nos grêmios feudais.

Mas a história inglesa mostrou ser insustentável a diferenciação entre associação e organização, já que a associação possibilitava a agitação política em defesa da existência de sindicatos.

O reconhecimento do direito de sindicalização pode ser visto tanto como uma ampliação dos direitos civis, da representação individual à coletiva, como o surgimento do novo elemento, os direitos políticos. Na realidade, os direitos políticos existiam desde o século XVIII, só que não eram extensivos a toda a população masculina. O direito de voto era garantido inicialmente a um pequeno grupo monopólico fechado, mas em 1832 tornou-se extensivo a todos que detinham certa posição econômica, constituindo direito para um grupo monopólico aberto, e em 1918 adotou-se o sufrágio universal independentemente da posição econômica, associando-o apenas ao exercício dos direitos civis.

Por outro lado, a universalização do sistema de representação constituiu-se em um poderoso instrumento de luta dos grupos organizados, contra as desigualdades inerentes à economia de mercado, encaminhando progressivamente a sociedade para a aceitação dos direitos sociais como parte da cidadania.

Em outras palavras, poderíamos resumir a interpretação marshalliana do desenvolvimento da cidadania na Inglaterra ao afirmarmos que enquanto a cidadania política originou-se no exercício dos direitos civis, os direitos sociais seriam uma conseqüência da própria eficácia da cidadania política. No entanto, essa leitura na qual a cidadania se construiu em um curso ascencional cumulativo é negada pelo próprio Marshall quando ele aponta uma ruptura do encadeamento mencionado, na medida em que ao final do século XVIII, houve uma luta entre a velha ordem feudal, suas relações tradicionais de proteção social e a economia competitiva. "E nessa batalha a cidadania se dividiu contra si mesma; os direitos sociais se aliaram à velha ordem e os civis à nova" (Marshall, 1967:71).

Em outras palavras, tratava-se de impor os princípios que fundamentavam a economia liberal de mercado (igualdade, liberdade, individualidade) à velha ordem protecionista e estamental.

As medidas de proteção social foram vistas como um retorno ao protecionismo feudal, o que feria tanto o princípio de igualdade como o de liberdade, na medida em que implicava em tratar parte dos cidadãos de maneira especial, e tinha como conseqüência a necessidade de uma intervenção direta do Estado sobre a sociedade.

O argumento que procuramos desenvolver é o de que foi preciso, no caso inglês, romper inicialmente com o tripé de valores liberais (individualismo, igualdade, liberdade), no tocante ao individualismo, para que as noções igualitárias pudessem incorporar a ação social governamental como parte integrante dos direitos de cidadania. Em outros termos, concordamos com Marshall quando analisa que a proteção social só deixou de se opor aos elementos civis da cidadania conduzida pelo elemento político.

O que merece ser discutido, no entanto, é o conteúdo deste elemento político, como veremos adiante. Antes porém, restaria extrair do caso inglês a própria evolução das medidas de proteção social, já que ela é extremamente ilustrativa a este respeito. Senão vejamos:

A proteção social ainda no velho regime emergia e definia-se em um contexto em que a doutrina mercantilista afirmava que a riqueza e o poder de uma nação repousava no número de pobres industriosos e disciplinados que eram mantidos empregados.

As doutrinas de utilidade da pobreza justificavam o infortúnio das classes baixas na base de falhas em seu caráter pessoal. Mesmo assim, considerando as causas da pobreza como de natureza individual, o Estado era chamado a lidar com o número crescente de pobres que ameaçavam a ordem econômica e social. As medidas tomadas orientavam-se, pois, pelo duplo objetivo de encorajar o trabalho através da punição e através da reforma de caráter.

Assim, as principais leis inglesas da época, as Poor Laws de 1536 a 1601, e o Statute of Artificiers de 1563 – podem ser vistas como um verdadeiro código do trabalho, aplicando-se a Poor Law para desempregados e o Statute para os empregados. É isto que leva ao consenso dos estudiosos no entendimento de que as Leis dos Pobres foram mais um sistema de manutenção do emprego do que um sistema de proteção social. Desta mesma maneira devem ser compreendidas as leis trabalhistas do século XIX, que regulavam o trabalho infantil.

A ambigüidade do espírito das Leis dos Pobres estava em que pretendiam ajudar a criar a sociedade de mercado a partir da atuação junto àqueles que falharam em conseguir sua sobrevivência no mercado, aliviando a pobreza e punindo a vadiagem.

Estes eram recolhidos nas *workhouses*, que eram administradas e financiadas pelas paróquias, que passavam a ser responsáveis pela administração da pobreza, e deveriam prover empregos aos que eram capazes e oferecer abrigo aos incapazes.

Essa experiência das Leis dos Pobres, onde quer que tenha existido – e existiu em quase todos os países europeus e também nos Estados Unidos – levou ao desenvolvimento de todo um conjunto de saberes e técnicas, cujo objetivo central era o de separar a pobreza do pauperismo, considerando-se a primeira como aceitável e até necessária e o segundo como inevitável, porém inaceitável.

No entanto, a necessidade de impedir que uma paróquia bem-sucedida fosse invadida por pobres de outras levou a que se decretasse a impossibilidade dos pobres assistidos no âmbito local deslocarem-se para outras paróquias.

Nestes termos, a política de prover emprego público como forma de atenuar os efeitos do mercado de trabalho em constituição não pode ser vista propriamente como uma medida de política social. A proteção social assim alcançada não se fundava na noção de cidadania e até se contrapunha a ela, já que o pobre não tinha o direito social de requerer tal proteção e, quando a ela se submetia, ficava impossibilitado de exercer o direito civil de ir e vir, passando à condição que se chamou de "servidão paroquial".

Polanyi (1980:90) chama a atenção para o significado de uma lei promulgada em 1795, a *Speenhamland Law*, que vigorou até 1834 e conseguiu impedir a formação de um autêntico mercado de trabalho.

Esta legislação era uma medida de emergência que assegurava ao pobre uma renda mínima, independentemente do seu salário, através de subsídios públicos por meio de um abono que completava o valor mínimo, deduzido o salário real. Tal legislação tinha como fontes de origem, de um lado a persistência do legado protecionista na organização das relações de trabalho, e, por outro lado, a necessidade de proteger o fator trabalho do próprio mercado capitalista.

Foi neste ponto que Marshall teria visto a dissociação entre os elementos da cidadania, tendo a proteção social representado uma volta à velha ordem. Ademais, aviltou de tal forma os salários, mantida a reprodução da força de trabalho às custas do abono, que o mercado de trabalho não chegou a se constituir realmente na sua vigência.

A reforma e emenda da Lei dos Pobres (1832 e 1834) representaram a alteração deste quadro ambíguo, face às demandas do processo industrial pela constituição do mercado de trabalho competitivo, através de uma legislação mais adequada à ordem liberal.

A reforma inspirou-se na necessidade de não se interferir no sistema salarial, ao mesmo tempo em que na necessidade de se atender à demanda crescente por proteção social. Isto foi alcançado distinguindo-se pobreza de pauperismo, de sorte que a ação estatal passou a se restringir ao último, considerado um efeito social indesejável, enquanto a pobreza era vista como necessária e como um incentivo à laboriosidade das classes baixas.

O princípio central que orientou a reforma foi proposto por Chadwick e denominou-se o princípio de *less eligibility*, pelo qual considerava-se que a proteção seria dada a um indivíduo na condição de que sua situação global não pudesse ser comparável à de um trabalhador pobre.

Ou seja, os miseráveis receberiam a proteção social sob a condição de perda dos seus direitos civis e políticos, o que tornava possível reconciliar a proteção demandada pela sociedade, com a constituição do mercado de trabalho, dando origem à moderna classe trabalhadora.

É neste sentido que se afirma que o legado liberal foi um impedimento ao reconhecimento da cidadania plena e ao gozo dos direitos sociais, já que opôs a eles o exercício dos direitos civis. Assim, embora a proteção social nunca tenha sido eliminada, a sua adequação ao credo liberal só se tornou possível na medida em que esta proteção as-

sumiu a forma assistencial. A assistência social é, pois, na história do capitalismo, a primeira forma de proteção social que se origina com a concepção de que a pessoa está em necessidade por causa de problemas de seu caráter, o que acarreta que seja provida assistência em condições que tentam parcialmente compensar falhas passadas e prevenir contra falhas futuras.

O caráter punitivo das medidas de assistência social revelam-se na ideologia transmitida através das instituições e procedimentos onde o indivíduo torna-se objeto de proteção social desde que se reconheça a sua incapacidade pessoal de prover seu sustento e reprodução no mercado. Desta forma, reconciliou-se a necessidade econômica de proteção social aos trabalhadores, criada a partir da desestruturação das relações tradicionais e da voracidade da produção capitalista, com a necessidade ideológica de disciplinar a classe trabalhadora emergente através de incentivos ao trabalho e da punição aos que não se submetiam a esta lógica.

As idéias defendidas por Malthus e outros liberais apontavam o perigo das medidas protecionistas funcionarem como um incentivo negativo, que premiaria aqueles que não se subordinassem à dinâmica produtiva. No entanto, o advento da forma assistencial solucionou o dilema, preservando os princípios liberais de liberdade e individualismo da ameaça causada por uma "deturpação" da visão original do princípio liberal, a igualdade civil.

Para que a transformação do princípio igualitário ocorresse no capitalismo liberal, sem que se chocasse com a liberdade pretendida, foi necessário que fosse rompida a falsa concepção do individualismo possessivo. Em outras palavras, foi preciso que a história demonstrasse a existência dos atores coletivos para que liberdade e igualdade se reencontrassem em uma nova dimensão da cidadania: os direitos sociais.

Voltando à história inglesa encontramos os anos finais do século XIX como cenário de grandes conquistas políticas do movimento sindical, relativamente forte em relação aos outros países europeus. Em torno de 1880 o liberalismo enfrentou-se com a força do movimento operário organizado nas famosas *trade-unions* – que incluía apenas os trabalhadores especializados, os mineiros e os têxteis – e que se concretizaria principalmente na criação do Partido Trabalhista na década seguinte.

Restaria lembrar que o Partido Trabalhista não possuía um programa socialista até 1918, tendo trabalhado em estreita colaboração com o Partido Liberal antes de 1914 (Ritter, 1983:132).

A conquista dos direitos políticos pela classe trabalhadora representou tanto uma democratização do poder quanto uma alteração na concepção social sobre a pobreza que impregnara a Lei dos Pobres.

Esta alteração foi crucial para a reformulação da modalidade vigente de proteção social, a assistência fornecida nas *workhouses*. A primeira década do século XX retomou o problema da indigência como central no debate sobre a dissolução da Lei dos Pobres, recomendada no relatório da Comissão Parlamentar da Minoria em 1990.

Progressivamente, foram sendo revistas as medidas punitivas e estigmatizantes aplicadas indiscriminadamente aos miseráveis, incluindo crianças, doentes, desempregados, etc. Segundo Marshall (1967:48), as comissões que se dedicaram à revisão da Lei dos Pobres reivindicavam "a transferência da administração da Lei dos Pobres para as

autoridades locais comuns, a abolição do asilo misto geral, o abandono do princípio de repressão, a adoção de medidas preventivas e saneadoras, além dos paliativos (ou simples auxílios), a ampliação dos serviços médicos públicos e a introdução das aposentadorias e de algum tipo de facilidades para o seguro contra o desemprego. No entanto, apesar do seu nível de urbanização e industrialização, do poder das trade-unions e mesmo da legislação laboral desenvolvida neste país, muitos autores tomam o exemplo inglês exatamente como negação de qualquer relação mecânica entre grau de desenvolvimento econômico e implementação de medidas de proteção social. Ao contrário, o que se busca compreender é a relativa demora no desenvolvimento das instituições públicas referentes à Seguridade Social.

Ritter (1983:134) encontra como fatores explicativos tanto a forte tradição liberal baseada nas idéias do *laissez-faire* quanto a ausência de uma burocracia estatal efetiva que permitisse ao Estado tomar um papel mais construtivo, para além daquelas medidas que vinham sendo executadas pelas autoridades locais. Outro fator apontado pelo autor diz respeito à forte tradição de auto-ajuda, fortalecida pelas Friendly Societies e pelos fundos sindicais para benefícios, além das organizações privadas de caridade.

Surgia aí a defesa, e posterior aprovação, de uma segunda modalidade de proteção social, *o* seguro social, em muitos aspectos distintos da assistência social.

Finalmente, os estudiosos (Marshall, Ritter) apontam a relativa adaptabilidade da *Poor Law*, submetida a inúmeras reformas, face às mudanças sociais no sentido rural-urbano, como um dos fatores que permitiu a sua permanência até 1929.

O processo de reforma da Lei dos Pobres, através da constituição de comissões, pode ser apontado como um importante espaço para consolidação das ideologias reformadoras – capitaneado pela liderança de personalidades como os Webb – fortalecendo a alta burocracia, utilizando-se e ao mesmo tempo impulsionando o desenvolvimento das estatísticas e teorias sociais. Assim sendo, a expansão das idéias reformadoras e das atitudes coletivistas começava a extrapolar o movimento operário, identificando-se amplamente como a corrente socialista dos fabianos.

No período de 1906 a 1914, sucessivos governos liberais foram sensíveis às mudanças que se estavam processando e, em nome do "Novo Liberalismo", iniciaram um programa de amplas reformas da atuação do Estado nas questões sociais, procurando estabelecer para isso um compromisso com os interesses consolidados tanto dos sindicatos quanto das companhias de seguro privado e das *Friendly Societies* (Ritter, 1983:147).

Este programa de reformas dos governos liberais culminou com o estabelecimento do programa de pensões para idosos em 1908 (*Old Age Pensions Act*) e o seguro social de desemprego e doença de 1911 (*National Insurance Act*). Embora a cobertura destes programas ficasse restrita a uma minoria, devido à adoção de estritos critérios de qualificação, as reformas liberais haviam inaugurado um novo marco na história da política social inglesa, com a adoção da modalidade de Seguro Social.

O seguro social constituiu-se um novo fenômeno econômico e político, na medida em que interferiu no contrato de trabalho, criando uma obrigação mútua, e deu origem a uma nova relação entre Estado e cidadão. Esta relação, embora restrita aos empregados assalariados, caracteriza-se como uma norma contratual, implicando na

existência de uma pauta de direitos positivos entre aqueles que contrataram através do Estado. Ademais, colocava a proteção social sob a égide da eqüidade e da justiça, distinguindo-se do caráter repressor da assistência.

Do ponto de vista político, o seguro social representou uma importante alteração nas relações conflitivas entre capital e trabalho, na medida em que transpôs o conflito da esfera da produção para a da reprodução, além de tornar as questões relativas à reprodução passíveis de serem tratadas tecnicamente e não só politicamente.

Em outras palavras, até a Primeira Guerra Mundial, os princípios que fundamentaram a Lei dos Pobres foram sendo substituídos por dois novos princípios, ambos evocando a noção de direitos sociais: um deles garantia um mínimo vital universal (Old Age Pension Act), o outro garantia proteção para a parcela da população mais carente (National Insurance Act).

Até a Segunda Guerra Mundial assistiu-se a um processo de gradual relaxamento do princípio de elegibilidade, ampliando-se assim a cobertura do sistema.

A garantia dos direitos sociais dos trabalhadores, mesmo que de forma restrita, representou a consolidação de um longo processo de reformas das formas de proteção social. Mais do que uma vitória do trabalhismo, o caso da Inglaterra parece apontar o caráter reformista e pactado das mudanças que se processaram neste período, conduzidas pelos governos liberais, em um trabalho de engenharia política e institucional que buscou contemplar os interesses investidos – como no caso dos fundos sindicais e das Friendly Societies – e atenuar as contradições emergentes através da incorporação destes interesses ao novo sistema – ,como no caso dos médicos e companhias seguradoras. Assim, quando as medidas foram promulgadas encontraram pouca oposição.

Segundo Ritter (1983:170), a aprovação do National Insurance Act, em 1911, testemunhou a ampla cooperação entre os diferentes interesses envolvidos: as Friendly Societies, as trade-unions, as companhias seguradoras e a Associação Médica. Este mesmo autor atribui esta situação à existência do parlamentarismo e do sistema bipartidário, cujo balanço entre os poderes e a competição pelos votos teriam sido responsáveis pela criação das condições para a construção de tal pacto social. Além disso, salienta a ausência de uma proposta revolucionária e mesmo de um programa reformista por parte do Partido Trabalhista, muito embora o papel tanto dos sindicatos quanto do Partido Trabalhista tenha sido decisivo para a aprovação e implementação da legislação social.

Além dos interesses políticos envolvidos, outro determinante crucial nesta alteração foi colocado a partir das necessidades inerentes ao próprio processo de acumulação capitalista em relação à produtividade da força de trabalho nele engajada. A passagem da fase concorrencial da acumulação capitalista para a fase monopolista transformou a modalidade preponderante de extração do excedente, que passou crescentemente a se dar em função do aumento da produtividade do trabalho.

Ora, a obtenção de maiores taxas de produtividade requereu um trabalhador mais qualificado, mais hígido, em melhores condições de manutenção e reprodução, além de demandar um maior controle social sobre o processo de trabalho.

Assim, o Relatório Beveridge, de 1942, pode ser compreendido como um novo modelo de ordem social, para usar a expressão de Marshall (1967:98). Tratava-se de um rompimento com os formatos de proteção social que lhe antecederam, tanto a assistência

quanto o seguro social, ao propor uma nova modalidade: o Welfare State. O Estado de Bem-Estar Social consagrou os direitos sociais ao desvinculá-los da relação contratual estabelecida para os assalariados e estendê-los a todos os cidadãos. Assim, os direitos sociais incorporaram-se à condição de cidadania, na medida em que a sociedade reconheceu a necessidade do Estado fornecer as condições mínimas de sobrevivência a todos os cidadãos.

Contrariamente a autores como Marshall, cuja leitura induz ao entendimento do Welfare State como uma vitória dos trabalhadores contra as desigualdades inerentes ao sistema capitalista, outros autores como Parry (1986) procuram desmistificar este processo e relativizar o papel desempenhado tanto pelos sindicatos quanto pelo Partido Trabalhista. Para este autor (1986:158), o Welfare State "expressa a experiência nacional britânica nos anos 30 e 40, representando uma aliança da retórica política com processos burocráticos de massa em um período histórico específico – a Segunda Guerra Mundial".

Ainda segundo Parry, a idéia do Welfare repousa na fusão das seguintes tradições: a social democrata, representada pelos expoentes como Tawney, Marshall, Titmus, Crosland; o movimento fabiano e a racionalização administrativa defendida por Beveridge e Keynes, entre outros.

A Lei de Educação, a Lei do Seguro Nacional e a Lei do Serviço Nacional de Saúde, da década de 40, constituíram-se nos pilares do Estado de Bem-Estar Social, cujos princípios básicos foram a existência de um plano de seguros contributivo, compulsório e universal; a prestação de contribuições e benefícios de valores fixos ao nível da subsistência, e a suplementação deste mínimo por poupança voluntária.

As características centrais deste sistema podem ser apontadas em relação ao seu caráter *igualitário*, através da desvinculação tanto das contribuições quanto dos benefícios dos salários recebidos, com patamares mínimos de contribuição e benefícios (*flat-rate)*, na sua diferenciação com o seguro privado, estabelecendo um sistema financeiro de repartição ao invés de acumulação (*pay-as-you-go*), financiado parcialmente por contribuições sobre a folha de salários e por subsídios diretos advindos dos impostos.

Este sistema adequar-se-ia a uma política econômica de corte keynesiano, que supunha o pleno emprego garantido pela intervenção estatal na economia como condição da eficiência do Estado de Bem-Estar Social, ao mesmo tempo em que o próprio sistema de serviços sociais constituir-se-ia em poderoso instrumento para implementação desta política. Por outro lado, o Welfare State combinava-se com a política fiscal keynesiana que pressupunha "a criação de déficits orçamentários para estimular a demanda agregada durante a recessão e superávits orçamentários para estabilizar a demanda quando a economia estivesse em perigo de superaquecimento" (Judge, 1987:1).

Todos estes requisitos de manipulação do gasto público como instrumento de política econômica em busca do progresso social levavam à terceira característica deste sistema, que diz respeito ao consenso estabelecido em relação ao papel do Estado tanto na definição das políticas quanto no estabelecimento do sistema de taxação e, até mesmo, na prestação dos serviços. Portanto, a característica que estamos salientando trata tanto do caráter público quanto do burocrático-estatal do sistema de proteção social,

cuja configuração institucional pressupunha a existência de um fundo único e de uma administração centralizada.

Além da pressuposição do pleno emprego, a adoção de um Estado de Bem-Estar Social implicava que o Estado assumiria em grande parte os custos do sistema, já que as contribuições individuais mínimas não dariam para cobrir encargos tais como saúde e o cuidado infantil. Por outro lado, a inclusão no sistema representava o direito de ser coberto, e não o direito absoluto a uma certa quantidade ou valor de benefícios, segundo a observação de Rimlinguer (1971:152).

Todas estas idéias combinavam-se em um novo padrão coletivista de abordagem da questão social, no qual a solidariedade nacional estaria sendo mobilizada não mais em proteção ao pobre ou ao trabalhador, mas em atenção ao cidadão. A idéia da coesão social consensual pretendia ser uma resposta eficiente aos desafios colocados para a preservação da hegemonia no Ocidente, com a emergência de novas alternativas colocadas tanto pela Revolução Russa quanto pelo nazismo. Assim, neste contexto de crise de hegemonia, o liberalismo pagou o tributo necessário à preservação da hegemonia burguesa ao abrir mão do radicalismo individualista e liberal em busca de valores de orientação igualitária e solidária.

Com os problemas colocados pelo pós-guerra – que acarretaram um pesado custo humano e material para a Inglaterra – ,tornaram-se necessárias mudanças estruturais que caracterizaram-se pelo maior controle estatal tanto da economia, com as nacionalizações, quanto da proteção social; mudanças que foram sustentadas por uma estrutura de impostos altamente progressiva.

Mesmo com todas estas reformas sociais e ideológicas não se pode dizer que a tradição liberal tenha sido superada por um modelo socialista de organização das relações sociais. As reformas econômicas e sociais introduzidas no pós-guerra acomodaram-se à estrutural liberal ao invés de suplantá-la. Assim, no caso do Welfare State, pode-se perceber que apesar de representar uma nova concepção de proteção social, baseada na cidadania, ela continua convivendo com as antigas formas de proteção à pobreza, baseadas em processos discricionários (*means-test*), para preenchimento dos requisitos de elegibilidade, a fim de obter os benefícios oferecidos pela assistência pública.

Na concepção de Beveridge, o benefício deveria ser mínimo e desvinculado do salário, mas não deveria representar um desincentivo ao trabalho e à liberdade individual. Assim sendo, só deveria ser concedido àqueles que tivessem contribuído minimamente para o sistema, que seriam incentivados a suplementar o benefício através de contribuições voluntárias. A preservação de algum vínculo entre contribuição e benefício serviria para manter o senso de responsabilidade, e esperava-se que, com a expansão da economia em uma sociedade afluente, o número daqueles que restariam para atendimento pela assistência pública tenderia progressivamente à extinção.

Desde a promulgação do National Insurance Act em 1946 e do National Health Service Act em 1949, seguido de outras leis sobre acidentes e assistência, a Inglaterra colocou as bases institucionais do que seria considerado o mais moderno sistema social do mundo, cuja estrutura básica persiste até hoje. A análise do gasto social comparativamente ao indicadores econômicos de Produto Nacional Bruto e Gasto Público Total demonstram a enorme expansão do Welfare State desde o final dos anos 40 até meados

dos anos 70 (Parry, 1986; Judge, 1987; Hemming & Kay, 1982). Tanto Parry quanto Judge procuram demonstrar que não houve diferenças significativas, com relação ao gasto social, entre os governos de diferentes partidos políticos, no caso, entre trabalhistas e conservadores. Ao contrário, as diferenças parecem persistir muito mais no plano doutrinário do que expressar-se em políticas concretas na fase de expansão do ciclo econômico e do sistema de Welfare State, voltando a cobrar importância em termos de políticas apenas nos meados dos anos 70, durante a prolongada fase de desaquecimento da economia inglesa e da revisão do modelo keynesiano.

No entanto, mesmo durante a fase expansionista, o modelo beveridgeano foi sendo progressivamente reformulado. Ao final de dez anos de existência apareceram as primeiras críticas ao princípio da subsistência por ele adotado e essa insatisfação transformou-se em reivindicação por reformas durante os anos 50, concretizando-se em 1961, com a introdução de um sistema suplementar de aposentadorias, relacionando o benefício com o salário. Essa mudança, por sua natureza complementar, não alterou a estrutura básica do sistema, representado mais bem uma solução de compromisso. Seguiram-se medidas relacionando também aos ganhos, benefícios suplementares de doença e desemprego.

Esse processo de reformas culminaria com a criação, em 1978, do SERPS – State Earning Related Pension Scheme, que representa a mudança dos princípios orientadores do sistema desde um mínimo vital para um benefício relacionado ao salário, rompendo finalmente com a concepção igualitária e estatal do sistema original. No entanto, este sistema não eliminou o anterior, de caráter compulsório e valores básicos, acoplando-se a ele como um sistema suplementar.

Finalmente, restaria lembrar que um sistema de suplementação baseado nos salários já existia previamente a 1978 para grupos profissionais e empregados do setor público.

Se bem tanto a fase de expansão quanto a de revisão do sistema estejam relacionadas ao ciclo econômico, alguns fatores merecem destaque na análise do desenvolvimento do Welfare State britânico:

Na fase de expansão:

- o favorecimento da organização tanto dos interesses dos trabalhadores quanto dos empresários e dos profissionais diretamente ligados ao sistema;
- a expansão da burocracia e do aparato estatal coincidentemente com um processo de centralização;
- a articulação dos diferentes grupos de interesse com a burocracia, como um dos principais elementos no processo de continuidade e de expansão do sistema.

Na fase de revisão:

- As mudanças demográficas que representaram uma diminuição dos contribuintes ao mesmo tempo em que o aumento no número de dependentes idosos acarretou um volumoso custo adicional para o sistema;

- O ampliação dos benefícios, a melhoria do padrão dos serviços, as mudanças de natureza tecnológica e os custos administrativos contribuíram para o desequilíbrio financeiro das instituições;
- As mudanças nos critérios de elegibilidade e as conseqüências da crise econômica acarretaram um aumento do número de pessoas cobertas pela assistência pública, ao invés da diminuição prevista originalmente.

Apesar de o SERPS ser ainda muito recente para permitir uma avaliação segura do seu desempenho, uma vez que um esquema só amadurece quando as primeiras gerações de contribuintes começam a receber seus benefícios, pode-se, no entanto, analisar o seu significado político e ideológico.

A resposta britânica ao prolongado período de desaquecimento da economia nacional e de crise internacional, desde meados dos 70 a meados dos 80, representou o desmoronamento das idéias keynesianas que haviam preponderado desde metade do século, com a ascensão de políticas econômicas monetaristas e de governos conservadores. Pela primeira vez desde o pós-guerra um governo elegia-se com a plataforma de redução do gasto social, o que representava para o eleitorado a possibilidade de evitar um aumento dos impostos e talvez uma redução do controle estatal centralizado sobre o sistema de provisão social.

Apesar de este fato ter representado uma profunda mudança de proposta político-ideológica explicitamente assumida pelo governo conservador, os cortes previstos nos gastos sociais não se fizeram sentir da mesma forma, afastando o fantasma inicial de que o Welfare State estaria sendo desmantelado. Na realidade, os cortes foram altamente diferenciados por programas, afetando principalmente os programas habitacionais e em parte os de educação (Judge, 1987:16). O mesmo autor aponta um crescimento dos gastos com saúde e seguridade social e uma tendência para reformulação do sistema em direção a uma economia mista do Welfare, ou seja, um novo arranjo das relações entre Estado e sociedade.

Ainda é relativamente cedo para se avaliar o impacto socioeconômico destas medidas, embora alguns autores venham chamando atenção para o aumento da iniqüidade como resultado dos cortes seletivos nos programas sociais, atingindo mais profundamente programas de assistência social do que aqueles como os de aposentadoria que beneficiam a população empregada e com mais altos níveis de renda. No entanto, o sistema de saúde também continuou a ser beneficiado, o que contradiria este tipo de argumento, dado seu caráter universal.

Talvez o mais importante nesta mudança tenha sido exatamente seu impacto ideológico, ao recolocar a contradição entre igualdade e liberdade nos termos liberais clássicos, optando por um modelo de mercado e abrindo mão da proposta coletivista com a qual os governos europeus responderam à crise do pós-guerra.

Nas duas situações, no entanto, a forma de atendimento às demandas sociais, na medida em que expressa o padrão socialmente aceito de relação Estado/sociedade, bem como as conseqüências de seu processo de institucionalização, estiveram no centro da crise e da redefinição dos modelos de política pública.

POLÍTICA SOCIAL DO CAPITALISMO AUTORITÁRIO: O CASO DA ALEMANHA

A história do desenvolvimento da política social alemã tem sido tomada recentemente pela ciência social, não apenas como um caso singular, associado à personalidade e visão estratégica de Bismarck e à sua antecedência de quase um século em relação aos demais países europeus, ambos fatores levando a seu tratamento como um caso espúrio, mas como um padrão alternativo de construção de um sistema de proteção, social.

O desenvolvimento de um padrão de política social fora dos marcos liberais vem a ser uma conseqüência das características que marcaram o processo de industrialização alemã, a principal delas sendo o atraso (*timing*) no irrompimento deste processo, em relação às demais economias européias ocidentais.

Como decorrência mais imediata do atraso está a rapidez com que as transformações de uma sociedade agrária em industrial ocorreram neste caso. Para se ter uma idéia, no início do século XIX existiam, na maior parte dos estados alemães, instituições como a servidão, direitos e serviços feudais, e predominava o sistema de guildas (a servidão só foi abolida legalmente em 1807). Já no final do século, a Alemanha havia suplantado as maiores nações industriais como país exportador industrial e produtor do aço (Rimlinguer, 1971:90).

Diferentemente dos países onde a burguesia conduziu hegemonicamente o processo de construção do Estado liberal-burguês após a unificação nacional, que é um requisito básico para constituição do mercado, no caso da Alemanha a unificação foi um processo concomitante à industrialização.

A ausência de uma burguesia hegemônica seria, pois, outra característica fundamental que contribuiu decididamente para a impossibilidade de penetração das idéias liberais. No caso da Alemanha não existia uma burguesia economicamente forte que impulsionasse o processo de industrialização; ao contrário, a burguesia consolidou-se como resultado da industrialização.

O repúdio ao liberalismo é, pois, decorrência desta situação peculiar da burguesia, que necessitava, ela mesma, de um Estado protetor que deslanchasse e promovesse a industrialização. Diferentemente do caso inglês, onde a burguesia utilizava o liberalismo como arma contra o protecionismo feudal que deveria ser destruído, na Alemanha não havia oposição às medidas protecionistas. Ao contrário, a promoção da industrialização dependia de um Estado forte, burocratizado e intervencionista que tomasse em suas mãos a condução do processo. Não houve a destruição do arcabouço ideológico do protecionismo feudal, mas sim sua adequação à nova situação do protecionismo estatal. Isto porque a presença das classes tradicionais foi requerida como principal ator econômico que deveria ser conduzido pelo Estado burocrático a uma nova forma de acumulação, do tipo capitalista.

A necessidade de tutelagem do Estado ao processo de industrialização e à coalizão elitista abria o caminho para a pronta aceitação ideológica da proteção em nível individual.

Finalmente, outra característica marcante no caso alemão foi a *radicalização* do movimento operário. Segundo Engels (1975:27), este fenômeno tem como explicação, de um lado, o legado teórico da filosofia alemã, do qual o movimento operário se tornaria herdeiro, e, de outro, o próprio atraso no tempo de constituição do movimento operário, posteriormente à Revolução Francesa e às trade-unions inglesas. Tal associação entre teoria e prática possibilitou ao operariado alemão condições para formular uma proposta revolucionária.

Diferentemente do movimento operário inglês, politicamente reformista, que alcançou os direitos sociais enfrentando-se com o pensamento liberal, o movimento operário alemão deparou-se com outros problemas e diferentes soluções.

Em primeiro lugar, havia um consenso sobre a necessidade de proteção estatal que perpassasse toda a sociedade, caminhando para a defesa de uma monarquia social, como foi proposta pelo economista Johan Karl Rodbertus e o historiador Leopold Von Ranke.

A depressão atravessada pela Alemanha nos meados de 1840 apressou a Revolução de 1848, onde os tecelões foram derrotados, mas tornou-se o fator principal da conscientização acerca dos problemas gerados pela industrialização. Além de expor a fraqueza econômica e também política dos trabalhadores, a revolução de 1848 evidenciou o seu potencial de ameaça ao Estado.

A visibilidade destes problemas, no entanto, foi alterada pela rápida expansão da economia no período de 1850/1873, considerado o *take off* da industrialização alemã; no entanto, o liberalismo mais uma vez sucumbiu diante da incapacidade do operariado alemão de se autoproteger (Rimlinguer, 1971).

A emergência da questão social, como conseqüência da severa depressão econômica depois de 1873, refere-se fundamentalmente ao problema da integração dos trabalhadores industriais na ordem social e política existente (Ritter, 1983:1). Diferentes causas precisam ser buscadas para explicar tanto o problema que foi posto como também as soluções encontradas, dentre as quais Ritter menciona a dissolução da sociedade baseada nos estados tradicionais e no sistema de guildas, o deslocamento para as novas cidades que não ofereciam a vida segura dos lugarejos, a superação do celibato imposto, a desintegração da família tradicional como unidade produtiva e a conseqüente perda de sua função de provedora nos tempos de infortúnio, a quebra da comunidade doméstica entre patrões e empregados, além das transformações geradas pelo novo sistema de mercado de trabalho em relação à remuneração e mesmo ao aumento dos acidentes de trabalho.

Ritter (1983:3) procura ressaltar os fatores de natureza sociológica que caracterizaram esse rápido processo de transformação econômica e social, negando assim uma conexão imediata entre o seguro social estatal e as transformações decorrentes da sociedade ter atingido um certo estágio de desenvolvimento (se esse fosse o caso, teriam sido outros os países a desenvolver os primeiros sistemas de seguro, e não a Alemanha).

O movimento socialista operário encabeçado por Lassalle defendia a necessidade de o Estado fazer pelo operário o que ele, como vítima, não podia fazer por si. Por volta de 1849 foram criados na Prússia fundos mutualistas de proteção social com um sucesso apenas limitado. O novo sistema estatal de seguro tomaria emprestado elementos das três

formas previamente existentes de resposta ao problema da pobreza: o sistema de sociedades mútuas de origem feudal, a obrigação do empregador prover seus empregados com proteção, conforme previsto no Código Geral da Prússia de 1794, de caráter nitidamente paternalista, e a experiência dos governos locais no auxílio aos pobres (Ritter, 1983:4). Diferentemente dessas experiências prévias, o novo sistema caracterizava-se pela sua maior abrangência, seu caráter nacional e sua base legal, que não estava fundada nos princípios paternalistas.

Como fatores explicativos da emergência precoce do seguro social na Alemanha encontramos não apenas a ausência da tradição liberal e o tradicional papel intervencionista e protecionista do Estado, bem como a existência de uma burocracia estatal poderosa e capacitada a desenvolver um projeto de tal envergadura.

Com Bismarck, em 1862, foram então criadas condições para a revisão das relações existentes entre o Estado e os indivíduos, já que ele percebia a necessidade de diminuir o vigor do movimento operário, buscando ligá-lo de maneira mais estreita ao Estado. Além do mais, buscava formas de utilizar o proletariado como instrumento do Estado contra a burguesia liberal.

O papel de árbitro destinado à burocracia estatal na condução de uma coalizão não-hegemônica é mais um fator explicativo de por quê o Estado seria aquele quem proporia a legislação social.

No final dos anos 60, início dos 70, alguns fatores acentuaram este processo intervencionista: em 1869 o Partido Operário Socialista adotou as idéias marxistas revolucionárias; em 1873 iniciou-se uma depressão que atingiu a economia alemã com severidade; ocorreu então um crescimento do protecionismo como parte de um movimento por uma economia mais planejada.

O sucesso da social-democracia nas eleições para o *Reichstag* em 1874 e 1877 mostraram claramente a ameaça que a organização do operariado representava. A resposta a essa ameaça através de uma legislação repressiva, anti-socialista, parecia uma medida necessária porém claramente insuficiente para controlar sua penetração nas massas insatisfeitas.

Bismarck tinha clara consciência da necessidade do Estado de tomar medidas que pudessem evitar uma revolução, bem como acreditava que isso seria possível através do atendimento aos interesses materiais dos indivíduos, que seriam, no fundo, a razão do seu afastamento do Estado e conseqüente aproximação ao socialismo. Porém, não foi apenas para aumentar o controle social sobre os trabalhadores que ele encaminhou o projeto do Seguro Social. Este atendeu também aos objetivos da política econômica e fiscal de Bismarck (Ritter, 1983:49), encontrando novas fontes de taxação e estabelecendo a Prússia como controladora da economia germânica, além, evidentemente, de procurar aumentar a lealdade dos trabalhadores ao Estado.

Embora seja inegável o papel desempenhado por Bismarck na concepção do sistema e na sua viabilização política, não se pode esquecer que o resultado final aprovado representou o somatório de inúmeros interesses e pressões concorrentes, distanciando-se em muitos pontos do projeto defendido por ele e pela alta burocracia estatal.

Bismarck e a burocracia queriam atar o trabalhador o mais possível às novas instituições estatais, que deveriam ser financiadas por contribuições estatais em um esquema tripartite, mas controlado exclusivamente pela burocracia.

No entanto, tal projeto não foi aprovado pelo Parlamento, que o via como uma ameaça, já que representava um aumento do poder da burocracia estatal. O projeto finalmente aprovado reduzia a participação financeira estatal a um subsídio e aceitava a participação dos trabalhadores na gestão, como conseqüência de sua contribuição financeira ao sistema. No entanto, o controle sobre esta participação seguia nas mãos do Estado, enquanto a administração ficava com os empregadores.

Segundo Ritter (1983:72), os trabalhadores, representados pela social-democracia, não tinham desenvolvido um projeto próprio de proteção social, pouco podendo influenciar na definição das leis do Seguro Social de 1880. Eles rejeitavam os fundos de pensão por estarem controlados pelo Estado, por sua ligação com a legislação repressiva, por sua baixa cobertura, e pela necessidade de contribuição dos beneficiários. Os socialistas consideraram o projeto inaceitável baseando-se em argumentos teóricos do marxismo, pelos quais negava-se a possibilidade de uma melhoria na condição social do trabalhador nos marcos do capitalismo. Ademais, recusavam-se a usar parte do seu salário para participarem na manutenção do sistema de seguro. No entanto, em termos práticos, a social-democracia considerou taticamente importante participar das representações de trabalhadores nos órgãos colegiados dos seguros, tendo sido também intensamente envolvida no detalhamento da legislação trabalhista no Parlamento.

O fortalecimento do protecionismo de uma maneira geral, como resposta à crise econômica, gerou as condições necessárias para vencer as resistências ao projeto estatal de seguro compulsório: o *seguro de saúde* foi aprovado em 1883, o *seguro de acidentes* em 1884, o *seguro de velhice* e *invalidez* em 1889.

Segundo Rimlinger (1971:112), "se houve condições no início dos anos 1880 para a instituição de novos direitos sociais, isto se deveu principalmente a pressões vindas de baixo. Entretanto, a justificação ideológica destes direitos, para Bismarck, vinha de cima, da concepção patriarcal dos deveres do Estado. Sua preocupação política central não era com a criação de novos direitos, consistentes com uma nova interpretação da cidadania, mas com a preservação da relação tradicional entre indivíduo e Estado. Em certo sentido, os direitos sociais foram garantidos para prevenir o possível alargamento dos direitos políticos. É claro que Bismarck também pretendia reduzir a pobreza, e neste sentido seu seguro social visava reduzir a desigualdade econômica. Mas o verdadeiro sentido de suas medidas era preservar o sistema tradicional de desigualdades políticas".

Neste sentido, o padrão de política social emergente em um contexto de industrialização retardatária foi marcadamente distinto daquele que se originou na liberal-democracia. Em primeiro lugar, a permanência das classes tradicionais no poder e o não-rompimento liberal com a filosofia protecionista facilitaram a implantação de um amplo esquema de seguro social. A Alemanha em oitenta anos saiu da servidão feudal para o seguro social, enquanto a Inglaterra demorara quase trezentos anos para fazer esta travessia. A manutenção da ideologia dominante expressava-se no Seguro Social, ao reafirmar a distinção entre o pobre e o trabalhador, ao mesmo tempo em que tratava a pro-

teção social ao trabalhador não como um direito de cidadania, mas em consideração à sua posição vulnerável, que deveria ser protegida socialmente.

Em segundo lugar, foi o Estado alemão quem elaborou o projeto do Seguro Social, não sendo uma conquista dos trabalhadores como conseqüência da ampliação dos seus direitos políticos.

Neste caso, foi uma forma de o Estado buscar com os direitos sociais impedir a penetração das idéias revolucionárias no proletariado.

Foi por estas razões que o projeto governamental do Seguro Social obteve, finalmente, amplo apoio da indústria pesada, do grande capital, sendo viabilizado em nível parlamentar através da coalizão entre católicos e conservadores.

Em terceiro lugar, o Seguro Social alemão estruturou-se, apesar das pequenas variações entre os seguros de acidentes, saúde e invalidez, e pensões, com as seguintes características que definem um padrão de proteção social marcadamente voltado para a preservação e/ou recuperação da posição do indivíduo no mercado de trabalho (vale a pena lembrar que a Alemanha só introduziu o seguro desemprego em 1927):

- quanto ao financiamento: *contribuições* dos empregadores, dos empregados e do Estado, sendo que este último participava com um subsídio para aposentadorias e pensões mas não no financiamento do seguro saúde;
- quanto a administração: *comitês corporativos* com representação de empregados e empregadores sob o controle estatal, realizado por meio de um pesado aparato burocrático, refletindo a idéia do Estado como árbitro entre os conflitos de classe;
- quanto aos benefícios: *diferenciados* de acordo com a contribuição, no caso dos empregados, enquanto independia dos ganhos para o caso dos operários. É neste sentido que se pode afirmar que tal seguro é um mecanismo de reprodução das desigualdades existentes geradas na esfera da produção, embora tenha um caráter de política compensatória face às maiores discrepâncias ali originadas;
- quanto à cobertura: *restrita* a algumas categorias ocupacionais, incluindo aposentadoria, seguro saúde e acidentes, saúde. A dinâmica de expansão neste caso se dá tanto pela inclusão de novos grupos ocupacionais (vertical) como principalmente pela melhoria e ampliação dos benefícios daqueles que já estavam incluídos no sistema (horizontal). No entanto, esta expansão preservou o caráter discriminador do sistema, mantendo até os anos mais recentes uma profunda diferenciação – em termos de contribuições e benefícios – entre os trabalhadores *blue-colors* e os *white-colors*.
- quanto ao sistema financeiro e institucional: organizou-se em inúmeros fundos isolados, em *uma estrutura altamente fragmentada e desigual*, cuja maior característica foi preservar as diferenças entre as clientelas. Inicialmente montado com as mesmas características de um seguro privado – riscos compartilhados entre os indivíduos, com as contribuições pagas de acordo com a probabilidade de ocorrência do evento assegurado. Ou seja, como um mecanismo de acumulação e não um sistema de repartição, mas acabou convertendo-se em um sistema *pay-as-you-go*, em função, entre outros motivos, da hiperinflação de 1948 (Juttemeier & Petersen, 1982:183).

Analisando as conseqüências da Lei Bismarckiana, Ritter (1983:104-126) conclui que, se é verdade que inicialmente o projeto do Seguro Social não pareceu atender aos

objetivos políticos de sua concepção, acarretando, ao contrário, um aumento da afiliação aos fundos sindicais, no longo prazo foi inegável seu papel na fragmentação dos trabalhadores e na mercantilização de suas demandas. Em suas palavras, teve como efeito a emancipação social dos trabalhadores ao mesmo tempo em que facilitava sua integração política e social, separando os trabalhadores do lumpen-proletariado.

Outras conseqüências apontadas teriam sido o fortalecimento do controle estatal, o aumento da centralização, o desenvolvimento das estatísticas econômicas e sociais, além de ter contribuído para o desenvolvimento dos seguros privados que freqüentemente complementam os estatais. Além disso, os fundos de capitalização foram, em muitas oportunidades, aplicados para financiar atividades econômicas e sociais externas ao sistema de seguridade social, como crédito à agricultura, construção de casas populares, sistemas de saneamento e hospitais.

Depois da virada do século o sistema entrou em expansão, tanto estendendo os benefícios a novos grupos ocupacionais quanto aumentando o nível dos benefícios, estimulando a organização dos empregados de colarinho branco em busca de sua inclusão no sistema de proteção social. A primeira grande reformulação ocorreu em 1911, com a consolidação dos três seguros compulsórios em um Código Nacional. Estabelecia também um esquema de seguro específico para os trabalhadores assalariados, em muitos aspectos mais generoso do que o existente para os operários. Em 1913 ocorreu a reformulação da legislação sobre o seguro-doença, procurando reduzir os conflitos com os médicos, organizados desde 1900 em uma associação central, introduzindo um sistema de barganha coletiva no qual os médicos foram reconhecidos como parte contratante dos fundos de seguro (Alber, 1986:6).

Este sistema de seguro social permaneceu praticamente inalterado até depois da Segunda Grande Guerra, embora a ascensão ao poder de um governo democrático depois da Primeira Guerra Mundial, mesmo que representando um pacto entre as elites, tenha criado as condições para o atendimento das reivindicações dos trabalhadores pela melhoria do sistema de proteção social, bem como no sentido de maior eqüidade.

A República Democrática de Weimar alcançou a consolidação do sistema em um código nacional, muito embora diferenciações entre as categorias ocupacionais continuassem existindo.

Os fatos mais importantes deste período foram a aprovação de um programa de seguro desemprego em 1927, bem como modificações no sistema de assistência pública, como resultado das mudanças na própria concepção da pobreza decorrente da alteração da estrutura social no pós-guerra. Apesar disso, os ideais de justiça social postulados pela República de Weimar foram sendo deixados de lado como conseqüência da grave crise econômica e dos efeitos da inflação e do desemprego sobre o financiamento do sistema social.

O déficit do sistema de seguro social foi coberto pelo governo, mas também foram introduzidas reduções nos benefícios e aumento das contribuições para fazer frente à grave crise e à insolvência do sistema, fatos estes que se colocaram como parte dos conflitos que levaram ao rompimento da coalizão governante e à conseqüente perda de sua legitimidade política.

Durante o período seguinte, com a ascensão de Hitler (1933-45) e do nazismo, houve flagrante retrocesso político, com a dissolução dos partidos, o controle do mercado de trabalho e a destruição do mecanismo de barganha coletiva que vinha sendo praticado desde o final da Primeira Guerra.

Hitler procurou usar o sistema de seguro mais uma vez como instrumento político, especialmente como política populacional e controle social, mantendo porém inalterada sua estrutura fragmentada e discricionária. Segundo Alber (1986:10), a estrutura básica do sistema resistiu a todas as tendências de unificação e centralização, submetendo-se apenas à mudança administrativa e à perda do controle de empregados e empregadores sobre sua gestão.

Não se pode no entanto falar de um desmantelamento do Seguro Social, já que a estrutura geral permaneceu intacta e que houve mesmo um aumento na cobertura, com a inclusão de novos grupos, além do aumento no valor dos benefícios.

A derrota do nazismo na Segunda Guerra Mundial recolocou o problema da proteção social, agudizado pelo enorme contingente populacional desenraizado de suas províncias. A ideologia prevalente neste período buscou combinar a presença estatal com uma economia de mercado, de sorte que a existência do mercado não entrasse em contradição com um amplo programa de proteção social (economia social de mercado).

A rejeição a toda forma de estatismo e de totalitarismo expressa-se na Constituição de 1949, como ausência de referências à ordem social. A reforma do Seguro Social que se iniciou por volta de 1949 restaurou os princípios de participação de empregadores e empregados e, embora buscasse ser um instrumento da criação de uma nova ordem social, não aceitou os princípios do plano Beveridge inglês, que postulavam a cobertura universal e a idéia de um mínimo vital.

Prevaleceu a noção de que a proteção visa a manter o *status* econômico do indivíduo, e mesmo não aceitando a diferença em níveis de proteção, preservou-se a organização e administração descentralizada (por exemplo, entre operários, trabalhadores assalariados e outros grupos).

Para Alber (1986:13), o restabelecimento de um sistema de seguros específico para empregados assinala a persistência da estrutura fragmentada, enquanto duas leis de 1955 confirmam a tradicional estrutura do sistema de saúde com dominância de prestadores privados de serviços, barganha coletiva entre médicos e fundos de seguro e o limitado papel de supervisão reservado aos serviços públicos.

Na segunda legislatura, Adenauer criou uma comissão para reformulação do Seguro Social e desde o final dos anos 50 até meados dos 60 o sistema de proteção social passou por um processo de reformas que reduziram as diferenças internas e ampliaram os benefícios. Necessário se faz lembrar que esse período representou um dos momentos de maior crescimento da economia alemã, que, tendo saído destruída de duas guerras colocou-se posteriormente entre as primeiras e mais pujantes economias no cenário mundial. Este contexto de sociedade afluente influenciou a reformulação da legislação social, a tal ponto que desde 1975 as pensões e aposentadorias foram indexadas de forma a refletirem automaticamente tanto a inflação quanto também o crescimento real da renda nacional. Juttesmeier & Pettersen (1982:183) vêm neste fato, associado à ausência

de uma correspondente indexação das contribuições salariais ao sistema o principal motivo do desequilíbrio financeiro que se fez sentir a partir dos meados dos anos 70.

Sendo atualmente considerado um dos sistemas, mais avançados em termos da sua cobertura e benefícios, o sistema germânico todavia não alcançou eliminar totalmente suas diferenciações internas, embora desde 1971 as principais diferenças entre empregados e operários tenham sido minimizadas para todos os grupos, recebendo acima do mínimo nacional (Alstetetter, 1974:48).

Assim, embora o escopo de benefícios oferecidos pelos sistemas de proteção social dos países centrais tenha se tornado progressivamente muito similar, há que diferenciá-los do ponto de vista do seu significado jurídico e político, que reflete a história do seu desenvolvimento e as ideologias que informaram sua trajetória e conformaram o aparato institucional e legal. Segundo Abranches (1978), os sistemas diferenciam-se quanto ao grau de iniqüidade embutida em cada um deles, e os benefícios caracterizar-se-iam ou como *privilégios garantidos pelo Estado*, ou como *direitos de cidadania*.

No entanto, o que se pode observar na evolução subseqüente no caso da Alemanha é um esforço no sentido, senão de superar, pelo menos de minimizar o nível de desigualdade inerente a esse processo de desenvolvimento do Seguro Social. Analisando-o, a partir de 1950, Alber (1986:55) encontra quatro fases distintas de acordo com o comportamento dos indicadores do gasto social: de 49 a 57 – fase de expansão ou *take-off* do sistema; de 57 a 69 – fase de menor crescimento mas de consolidação deste padrão; de 69 a 75 – nova fase de expansão; e finalmente, com a crise econômica de meados dos 70, o sistema ingressaria em uma fase de austeridade. Procurando identificar o papel desempenhado neste processo pelos maiores partidos políticos, esse mesmo autor encontra que a história recente da Alemanha pode ser dividida em duas fases: de 49 a 69, quando a União Cristã controlava o governo, e de 1969 a 1982, quando o controle da coalizão governamental passou para a social-democracia. Alber então conclui que "os social-democratas tenderam a perseguir um curso mais expansionista da política social, mas a longo prazo, o crescimento do Welfare State no período do pós-guerra só pode ser entendido como o resultado comum dos esforços feitos por ambos os partidos políticos líderes" (1986:100).

Apesar de as propostas doutrinárias dos partidos políticos distinguirem-se enquanto defesa de um sistema institucional público e abrangente em um caso, ou de um sistema residual à ação do mercado no outro caso, os dados parecem indicar que as diferenças ideológicas tenham sido atenuadas na prática política, sendo as mudanças decorrentes mais bem de soluções consensuais.

A partir de 1974 o governo eleito propôs a eliminação do déficit público através do corte de gastos, inclusive sociais, o que recolocou a questão do modelo de proteção social, da mesma forma que em outras sociedades. Como as propostas de alteração da situação atual de correspondência entre contribuições e benefícios não têm passagem na sociedade alemã, assim como não há aceitação política para medidas contencionistas, existe atualmente todo um conjunto de propostas que buscam alterar o Welfare State em direção a uma Welfare Society, ou uma mistura dos esforços do governo e sociedade, além de propugnarem pela descentralização dos serviços sociais.

Estas tendências seriam posteriormente alteradas com a profunda mudança representada pela unificação da Alemanha.

POLÍTICA RESIDUAL NO CAPITALISMO LIBERAL: O CASO DOS ESTADOS UNIDOS

A necessidade de considerar os Estados Unidos, mesmo que pertencendo ao já tratado padrão liberal, como um caso à parte, decorre de sua especificidade relativa à preservação do modelo residual de assimilação das demandas sociais, não tendo portanto sofrido as transformações que caracterizaram a mudança européia desde um liberalismo restrito até uma ordem político-econômica social-democrata. Em outros termos, não se constituiu, no caso dos Estados Unidos, um padrão de proteção social que assegurasse a cidadania quer universal, quer através de um modelo corporativo.

Neste sentido, o caso dos Estados Unidos é fundamental para desfazer qualquer ligação implícita entre o desenvolvimento econômico industrial e a automática alteração do padrão de incorporação das demandas sociais. Ao contrário, a preservação do mesmo modelo liberal em uma sociedade altamente desenvolvida e complexa vai ilustrar tanto os fatores que contribuíram para isso quanto os dilemas e contradições que vêm sendo enfrentados.

A primeira característica da política social americana é o seu desenvolvimento tardio em relação seja aos países europeus seja aos latino-americano: lá o Seguro Social iniciou-se apenas em 1935. São também marcantes os fatos de que até então o poder público tinha uma reduzida participação nos esquemas de proteção social existentes e que o sistema inaugurado em 1935 não tenha sofrido desde então reformas profundas, tendo, portanto, mantido a sua estrutura original.

Finalmente, vale ressaltar que, apesar de seu retardado início, o seguro americano manteve, desde sua promulgação até os dias atuais, uma tendência expansionista tanto em termos de gastos quanto de cobertura e tipos de benefícios concedidos. A ausência de uma mudança profunda no modelo original de seguro de caráter restritivo, apesar de uma tendência constante à ampliação do seu escopo – incrementalismo – marcam a contraditória e singular trajetória americana, diferenciando-a daquela que caracterizou a política social dos países europeus.

A explicação para estas diferenciações no *timing* da emergência e evolução das políticas sociais entre Europa e Estados Unidos residiria, para Kudrle & Marmor (1986:81), segundo as hipóteses de Lipset, "na ausência de feudalismo, em um sistema político democrático que emergiu antes que uma numerosa classe operária, um nível relativamente baixo de diferenciação por *status*, e uma alta renda *per capita*". Também Barrington Moore (1966:111) assinala como principal diferença entre a democracia americana e a experiência liberal da Inglaterra e França o início tardio e o fato de não ter tido que enfrentar a desmontagem de uma complexa sociedade agrária e as formas feudais e burocráticas de organização social. Além disso, ressalta que a existência de uma agricultura comercial desde o início do desenvolvimento americano, assim como o

caráter revolucionário assumido pela Guerra Civil no rompimento com os valores pré-capitalistas que reforçavam as distinções com base no status, foram fatores cruciais na conformação de uma sociedade capitalista fortemente arraigada aos princípios liberais.

A cultura do capitalismo americano foi capaz de transformar em um código social os pressupostos teóricos do liberalismo, dando corpo e alma a valores como o individualismo, a proteção à propriedade privada e a necessidade de governo mínimo. Para Tocqueville (1969), o individualismo é fruto da igualdade e do conseqüente rompimento das instituições aristocráticas, nas quais o pertenecimento e, delimitação eram condições que garantiam a ligação entre os indivíduos e evitavam o individualismo. No caso da sociedade americana, esse autor analisa (1969:511) que os possíveis efeitos maléficos do individualismo sobre a democracia seriam combatidos pela existência de uma enorme liberdade em nível local, com a proliferação de inúmeras instituições e associações livres.

A arguta observação de Tocqueville sobre a sociedade americana pode ser vista nesta passagem de seu livro (1969:516):

"a primeira vez que eu ouvi na América que cem mil homens tinham prometido publicamente nunca mais tomar bebida alcoólica, pensei que isso era mais uma brincadeira do que um assunto sério, e naquele momento não vi por que esses senhores abstêmios não se contentavam em tomar água em frente às suas lareiras. Por fim, consegui entender que esses cem mil americanos, lutando contra o progresso da embriaguez entre eles, queriam apoiar a sobriedade com seu patrocínio.... Nós podemos supor que, se eles morassem na França, cada um desses cem mil teria feito representações individuais ao governo pedindo-o para supervisionar todas as casas públicas em seu domínio".

Essas características da sociedade americana vão influir decisivamente sobre a maneira como as demandas sociais vão ser tratadas neste contexto. O individualismo, seja como teoria do comportamento humano, seja como doutrina que postula o governo mínimo – o bom para todos será melhor alcançado se cada indivíduo perseguir seu interesse com um mínimo de interferência – atuou tanto no sentido de retardar o surgimento da legislação social quanto, posteriormente, como forma de restringir o seu escopo (Wilensky & Lebeaux, 1958:41).

A confiança no mercado e na família, e como extensão nas múltiplas organizações comunitárias como canais naturais de atendimento às demandas sociais, determinou o predomínio das instituções privadas filantrópicas no tratamento dos problemas emergentes. Assim, até 1904, das 4.207 instituições beneficentes nos Estados Unidos, apenas 485 eram públicas e atendiam a menos de 1/3 dos internos, e até 1927 o gasto privado filantrópico excedia 1 bilhão de dólares, enquanto as despesas públicas em todos os níveis governamentais não passavam de 161 milhões (Weaver, 1982). Essas ações estavam inspiradas nas Poor Laws inglesas e tratavam de criar mecanismos de taxação para financiar a criação de abrigos para os miseráveis (*almshouses*) e casas de trabalho para os pobres (*workhouses*). Essa política partia da classificação dos indivíduos nas categorias de *poor* e *pauper* – em outros termos, imprevidentes e preguiçosos – buscando restaurar aos pobres o *status* de *self-supporting* e desencorajar a pauperização com a punição e a perda dos direitos civis daqueles que recebiam assistência pública.

Apesar de a demanda por assistência ter se ampliado consideravelmente nos anos subseqüentes à Guerra Civil, mudando inclusive o caráter da dependência, já que ela não decorria de uma falha individual, ainda assim a expansão da cobertura se fez pelo mesmo mecanismo anterior, baseado na ação filantrópica e suplementada pelos governos locais, sem alterar a filosofia predominante de auto-sustentação.

Piven & Cloward (1971:46) chamam atenção para um outro aspecto que também atuou como reforço à crença no individualismo como solução para os problemas de ascensão social, que diz respeito à inexistência de um proletariado rural que tivesse que ser expulso para a cidade com o processo de industrialização, já que a produção agrícola neste país caracterizou-se pela unidade familiar produtiva e a transformação industrial foi sendo capaz de absorver, mal ou bem, esse contingente que migrava para as cidades.

À medida em que o desemprego crescia nas cidades desde o início do século XX, os governos locais tinham que tomar a seu cargo medidas de proteção, mesmo que se resumissem basicamente às *almshouses*, aumentando por um lado o gasto social e por outro lado a reivindicação pela mudança no tratamento das reivindicações sociais por parte do poder público.

Neste sentido, os anos que vão de 1900 a 1929 assistiram a emergência da questão dos velhos como uma questão pública, enquanto se desenvolvia, com menor vigor, uma luta paralela dos trabalhadores pelo Seguro Social. Neste último caso, a organização que deu origem ao movimento pelo Seguro Social na América foi a American Association for Labor Legislation, filiada à associação internacional européia. Embora seu foco fosse a luta pela melhoria das condições salariais da classe trabalhadora, chegou a formular um modelo de legislação sobre Seguro Saúde e Seguro Social durante os anos 20. Tais projetos, no entanto, foram bombardeados pelas organizações empresariais e não conseguiram o apoio nem mesmo entre os trabalhadores organizados (Weaver, 1982:35-40).

Outro movimento que se organizou nesta época foi em torno do problema do desempregado com o apoio dos grupos e partidos de esquerda, chegando a criar primeiramente Ligas de Desempregados e posteriormente uma Federação, em 1932 (Piven & Cloward, 1971:101). No entanto, todos estes movimentos foram pouco expressivos em face à relevância política e social assumida pelo movimento dos idosos, que se desenvolveu como se fora uma classe social isolada do movimento dos trabalhadores, diferentemente dos casos europeus.

Essa particularidade mostra a especificidade da cultura individualista americana (Rimlinguer:1969), na medida em que enfatiza a importância do consumo dos velhos e não a justiça social, além de demonstrar a importância dos grupos de pressão no processo de definição de políticas em vez da presença de classes sociais organizadas. Diversos autores apontam o envelhecimento da população, os custos representados pela assistência em nível local, a influência das idéias européias e a existência de provisões especiais para veteranos, como fatores cruciais na inclusão da questão dos idosos na agenda das políticas públicas.

O certo é que, a partir da iniciativa do congressista Townsend em enviar uma medida propondo ajuda federal para apoiar assistência aos idosos, em 1933, criou-se um movimento de massas sem precedentes, com a fundação de inúmeros clubes em todo o

país, sensibilizando a opinião pública e formando uma coalizão favorável à definição de uma política em nível federal.

No entanto, o marco inicial na definição de uma legislação social só viria a ocorrer em 1935, depois do ano eleitoral de 1934, quando a questão social tornou-se uma peça importante na campanha eleitoral do Presidente Roosevelt e posteriormente no seu programa de governo.

O que havia acontecido em termos de mudança nestes anos, que possibilitou a emergência da política social, tinha sido um resultado direto dos efeitos da crise de 1929 sobre a economia e a cultura americanas. O desemprego massivo provocado pela crise econômica encontrou um sistema de assistência pública baseado no voluntariado e nas ações locais, sem capacidade para responder ao brutal aumento da demanda. Mesmo assim, o aumento do gasto com assistência efetuado pelos governos locais foi de tal forma exponencial que acarretou a mudança na forma da assistência, passando do internamento para ajudas financeiras diretas aos velhos, na esperança de redução dos custos assistenciais.

Por outro lado, a intensidade do desemprego, a percepção deste fenômeno massivo como involuntário e as explicações sobre a natureza da crise como decorrência da ausência de demanda, foram fatores cruciais na mudança da atitude da maioria da sociedade sobre a necessidade de intervenção federal no equacionamento das demandas em um novo formato de proteção social.

Eleito, Roosevelt criou um comitê para estudar a questão do Seguro Social, que havia se tornado tão central na campanha eleitoral, o Committee on Economic Security (CES), em cujo relatório se baseou para formular sua proposta encaminhada ao Congresso. A proposta presidencial era composta de três programas distintos: um programa federal de subsídios aos estados na prestação da assistência; um programa federal compulsório de Seguro Velhice (old-age insurance); e um programa voluntário de complementação das aposentadorias.

A pressuposição era de que o primeiro deles, de natureza assistencial, fosse suplantado ao longo dos anos, com a vigência dos dois outros (Weaver, 1982).

O debate no Congresso trouxe à tona os pontos centrais de enfrentamento da ideologia do individualismo com a política de proteção social: individualismo e voluntarismo *versus* centralização e coerção; contrato voluntário e defesa da propriedade privada *versus* seguro compulsório; seguro social *versus* assistência social. A resultante foi a eliminação do programa voluntário de suplementação das aposentadorias, visto como representando uma ameaça ao mercado privado de seguros, e a inclusão de uma ajuda para os cegos.

O sistema compulsório era bastante abrangente, excluindo porém trabalhadores rurais, domésticos, temporários, autônomos e empregados em organizações não-lucrativas. Chama atenção a não-regulamentação do seguro desemprego como um programa uniforme de nível federal, ficando apenas como um repasse para os estados que regulamentariam sua aplicação, abrindo assim a porta para diferenciações. Isto mais uma vez demonstra que, apesar da mensagem do Presidente ao Congresso representar uma inovação, ao introduzir a noção do direito constitucional do indivíduo à segurança econômica, a política social não tinha um cunho redistributivo e não se propunha a bene-

ficiar o trabalhador sadio em sua fase produtiva, restringindo-se ao que não podia trabalhar.

Segundo Weaver (1982:92-93), o Social Insurance Act, promulgado a 14 de agosto de 1935, constituiu uma expansão sem precedentes no papel do governo federal, além de ter tirado a questão da velhice do âmbito do voluntariado. Observa também a simplicidade da proposta, cujos objetivos estavam claramente definidos: "os benefícios deveriam ser diretamente relacionados com os ganhos e pagáveis somente àqueles que tenham contribuído para custeá-los; a cobertura deveria ser limitada; o sistema deveria acumular reservas substanciais e permanecer autofinanciado".

A evolução posterior da legislação do Seguro Social, embora tenha mantido uma continuidade na preservação do mesmo sistema básico de proteção social, não obedeceu aos princípios estabelecidos na formulação original, introduzindo contradições que estão presentes até o momento atual.

A maioria dos estudos analisa esta evolução como tendo um curso totalmente imprevisto diante da proposta original, considerando que as dificuldades atualmente enfrentadas pelo sistema deveriam ser solucionadas com a simples volta aos princípios originais. Neste sentido, desconsideram os fatores de ordem Sociopolítica que foram responsáveis pela evolução do sistema, sendo poucos os autores que procuraram analisar estes fenômenos, como Weaver & Piven and Cloward, cujos estudos serão tratados concomitantemente ao breve relato da seqüência histórica de reformulações da legislação original.

Se o curso histórico fora realmente de caráter imprevisto e descontrolado, como se explicaria este fato quando se tem em conta a argumentação de Malloy (1985) de que a elite administrativa do Seguro Social foi capaz de controlar e manipular de acordo com seus interesses a agenda decisória desde os primórdios do sistema até a privatização dos programas e benefícios?

Um olhar sobre os acontecimentos mostra-nos o papel preponderante exercido pela tecnocracia do Seguro Social.

O Social Securit Act de 1935 caracterizou-se, em termos de cobertura, por abranger todos os empregados do comércio e indústria com mais de 65 anos (cerca de 1% dos idosos) em um programa de natureza contratual, com os benefícios calculados na base do rendimento variando desde um mínimo de 10 ao máximo de 80 dólares mensais, preservado o princípio da "eqüidade individual" que significava a manutenção da proporcionalidade entre benefícios e contribuições. O sistema financeiro era previsto como um fundo de capitalização, com as contribuições advindas da taxação sobre a folha salarial (*payroll tax*) pagas na mesma proporção (1% sobre os primeiros 3.000 dólares recebidos) por empregados e empregadores, mas sem previsão sobre contribuições advindas de rendas captadas pelo Estado. A administração do sistema, no entanto, seria inteiramente estatal, sem participação dos contribuintes.

A estrutura do sistema de proteção social refletia o compromisso entre as idéias prevalentes na sociedade americana acerca do individualismo, liberdade e dependência e o impacto causado pela crise de 1929, abalando as crenças na infalibilidade do mercado, na culpabilidade do necessitado e na não-interferência estatal.

A evolução do seguro desde então mostra como tendências principais: a ampliação da cobertura, a diversificação dos benefícios, a inclusão de benefícios não re-

lacionados a contribuições pretéritas, o aumento contínuo no valor dos benefícios simultaneamente ao aumento das contribuições, e, finalmente, a mudança do sistema financeiro para repartição simples (*pay-as-you-go*). Tudo isso, no entanto, sem promover uma alteração profunda do sistema original, compatibilizando-o com as demandas atuais.

Analisando essa evolução, Ferrara (1980:5) identifica no sistema atual um conflito inerente de objetivos, na medida em que o sistema tenta servir ao mesmo tempo a duas funções, a seu ver, contraditórias – uma função de assistência social e uma função de seguro – não alcançando atingir a qualquer uma delas adequadamente.

Assim, nem todos os benefícios são baseados nas contribuições passadas ao mesmo tempo em que nem todas as pessoas que necessitam têm acesso aos benefícios.

Em outros termos, há uma unanimidade nos estudos em apontar a conflituosa compatibilização entre os princípios de *individual* equity e *social adequacy* na definição da política social. Recuperemos rapidamente o curso dessa evolução.

Segundo Kudrle & Marmor (1986:107), o aspecto mais saliente sobre a experiência dos Estados Unidos é que, com exceção do programa *food stamp,* todas as demais medidas foram emendas (*amendements*) ao ato original de criação do Seguro Social.

Neste ato foram criados os seguintes programas: Old Age Insurance (federal e uniforme); Old Age Assistance, Unemployment Compensation, Aid to Dependent Children e Aid to the Blind (todos eles como ajuda federal a programas estabelecidos pelos estados).

Em 1939 foi promulgada uma emenda com o objetivo de beneficiar, através do sistema de seguro, a viuvez, aos dependentes e aos incapacitados (*Survivors and Disability Insurance).* Esta emenda, embora tão próxima no tempo ao ato inicial, diferia em muito dos princípios básicos ali consagrados; fato este que requer uma explicação. A diferença básica é que na emenda de 1939 rompia-se com a pressuposição inicial de vincular benefícios às contribuições, mantendo um sistema de capitalização, passando agora para uma sistema redistributivo, com os benefícios sendo concedidos a partir das necessidades, em um sistema do tipo *pay-as-you-go,* isto é, sem acumulação de reservas e mantido através de um compromisso intergerações.

As razões para tão pronto redirecionamento do sistema poderiam ser encontradas no estudo de Rimlinguer (1969:232), que defende a tese segundo a qual a maior resistência ocorre inicialmente com relação à aceitação do princípio da proteção social em uma sociedade onde predominam os valores liberais. Uma vez aceito, no entanto, as forças favorecendo a expansão passam a ter como vantagem comparativa a natureza técnica do problema, que vai requerer um corpo de especialistas na condução do processo. Corroborando esta tese encontramos o estudo de Weaver (1982), no qual destaca o papel relevante assumido pela burocracia proveniente do CES, que manteve a direção do Social Security Board, controlando assim a informação e a agenda política na direção da sua sobrevivência e da expansão da cobertura.

Acrescenta, no entanto, a importância do processo eleitoral como canal para encaminhamento das demandas e propostas de ampliação do plano de benefícios e da cobertura. Essa seria, no seu entender, a principal razão pela qual o ano eleitoral de 1948 representou um *turning point* neste processo, refletindo-se nas emendas dos anos 1950, que passaram a incluir a ajuda para os permanentemente e totalmente incapazes, nos

mesmos moldes de repasse de recursos federais para programas estaduais. Foram também aumentados os valores dos demais benefícios e abrandadas as condições para sua concessão. Paralelamente, assistiu-se à ampliação tanto das porcentagens quanto do teto das contribuições: agora seriam 4,5% sobre os primeiros 4.200 dólares ganhos.

O conjunto dessas emendas (1952, 1954, 1956, 1958), todas elas de caráter liberalizante, teve como efeitos o aumento real da despesa, o aumento exponencial da cobertura, o aumento das taxas de contribuição e a erosão dos critérios de elegibilidade. No entanto, como apontado por Weaver (1982:135), o efeito político mais importante foi o de ter tornado a questão do seguro um problema bipartidário. Isto porque, iniciado por um presidente democrata em 1935, teve sua expansão consagrada pelo primeiro presidente republicano a ser eleito depois de mais de vinte anos, o Presidente Eisenhower, que apoiou todas as medidas liberalizantes desde sua eleição.

Assim, à estrutura do seguro inicial para velhice – OASI – foi acrescentado o programa para incapacitados e dependentes, passando então a ser conhecido como OASDI. A grande lacuna ficou por conta da incapacidade de se vencer o poderoso lobby organizado pela AMA – American Medical Association, junto aos congressistas, alardeando a ameaça da socialização da medicina, impedindo assim qualquer tentativa de se criar um seguro de saúde público.

Foi necessário aguardar até a década seguinte, os famosos anos 60, de guerra no Vietnam e guerra interna à pobreza, para que as resistências fossem vencidas e surgissem os programas de saúde no interior da estrutura do Seguro Social (passando então a ser a OASDHI). A tendência à ampliação da assistência iniciou a década com os programas de assistência médica para os idosos em 1960, seguindo o plano de cuidado da mãe e da criança em 1963, e, finalmente, o seguro de saúde para os idosos (Medicare) e a assistência médica para os pobres (Medicaid), ambos de 1965.

A conjuntura dos anos 60, que permitiu a criação de tais programas, vencendo resistências e abalando os alicerces da ideologia liberal, merece ser analisada em mais detalhes. Foi durante essa década que a igualdade apareceu pela primeira vez como uma questão política (Bénéton:1984) como parte das estratégias de combate à pobreza e à discriminação das minorias, em conseqüência da politização da questão racial.

O sonho americano de uma sociedade aberta e unida assumiu no governo do Presidente Johnson o caráter de uma cruzada social para construção da "Grande Sociedade" (Bénéton:1984). Pela primeira vez a problemática da equalização dos direitos deixou de ser vista como mera conseqüência da igualdade de oportunidades, requerendo medidas políticas e econômicas de discriminação positiva. Daí a emergência de programas concedendo benefícios em espécie que viriam a se juntar aos do New Deal, tais como o Medicare, o Medicaid, benefícios em dinheiro, os projetos habitacionais e o programa de *food stamps*. Mesmo programas anteriormente existentes ganharam outro caráter, como o programa de ajuda a crianças sem pais, existente desde 1935, que passaria a partir de então a ser tratado como um programa para assistência a lares e famílias situadas abaixo da linha de pobreza, tornando-se o coração do que os americanos chamam Welfare State (assistencialismo).

É preciso recordar que os governos dos presidentes Kennedy e Johnson caracterizaram-se por algumas circunstâncias especiais, tais como a volta dos democratas ao

poder, a ampla maioria que tiveram no Congresso, a promessa de libertação dos povos do Vietnam e de prosperidade para os pobres na América e o ativo apoio da burocracia do Seguro Social às medidas expansionistas.

A explosão dos programas assistenciais nesta década é vista por Bénéton (1984:75-76) como resultante da subestimação da clientela potencial, da mudança de atitudes provocada pela atuação do movimento dos direitos civis instigando a população à cobrança dos seus direitos, além dos efeitos da atuação do próprio sistema. O estudo mais conhecido sobre o período é, no entanto, o de Piven & Cloward (1971), no qual os autores combatem as explicações tradicionais sobre o fenômeno expansionista, atribuídas geralmente à continuada migração dos pretos desde o sul, ao aumento do nível dos benefícios e à deterioração da família negra. Para eles (1971:189), essas explicações partem da premissa equivocada de que o acesso aos benefícios é uma função do aumento da demanda. A razão para a expansão, no entender dos autores (1971:196), seria encontrada na resposta à desordem civil provocada pela modernização da agricultura sulista, acarretando o desemprego massivo, a migração, e, mais que tudo, a ameaça de distúrbios e de instabilidade política.

Em outras palavras, a atuação dos movimentos dos direitos civis e dos movimentos negros fez com que a desordem dos anos 60 fosse politizada e tivesse como resposta a expansão do sistema assistencial. Observam ainda que essa resposta criou uma ligação direta do governo federal com os guetos negros, passando por cima da tradição federalista e das resistências de alguns governos estaduais e locais.

É importante assinalar que a hipótese de Piven & Cloward, mesmo que corroborada em evidências empíricas estabelecendo a relação causal entre desordem civil e políticas sociais, não é capaz de ir além da compreensão das políticas sociais como uma função de controle social. Respondendo às acusações feitas por Leiby (1983) sobre o positivismo deste raciocínio e ao discurso militante dos autores, estes admitem, então, que a conquista dos direitos sociais seja um processo de aprendizagem e politização para os usuários dos benefícios sociais, afirmando finalmente (1983:145) que suas hipóteses centrais "representam uma melhor caracterização do passado do que do futuro".

O importante a considerar neste caso não é apenas a função de controle social e a regulação do trabalho através das políticas sociais, mas a natureza dos conflitos políticos que levam à sua emergência e que, a nosso ver, determina o seu significado político. Assim, a inexistência de um movimento socialista de base operária na América do Norte, e a conseqüente ausência de um partido social-democrata nas coalizões governantes torna-se o principal fator explicativo do fenômeno ali observado, no qual a expansão do sistema social, como resposta à politização da questão racial associada à pobreza, não implicou em uma mudança substancial nos valores que organizam as relações de proteção social.

Quadagno (1988) procura explicar este fenômeno fugindo da hipótese que considera simplista, pelo qual se atribui tal fato a uma ausência da classe trabalhadora da cena política ou à sua fraqueza constitucional, encontrando como fatores explicativos:

- a tardia industrialização dos trabalhadores da produção massiva, o que teria atrasado o início do Welfare State e explicaria também a exclusão dos trabalhadores da arena de-

cisória (1988:182). Esta demora não pode ser generalizada como fraqueza dos trabalhadores, já que os trabalhadores especializados estavam organizados em grandes agências (AFL e CIO). A tese da autora é justamente no sentido de que é mais provável os trabalhadores industriais não-especializados lutem por uma agenda que remova o programa de benefícios dos critérios de mercado do que os trabalhadores especializados (1988:12).

- o impacto das iniciativas do setor privado, cuja existência preponderante e antecedente à ação pública tiveram como conseqüência conformar uma matriz de poder social, antes de 1935, que definiu o formato e a estrutura do Seguro Social.
- a existência de uma formação econômica de caráter dualístico, representada pela coexistência das economias nortista e sulista, associada a uma estrutura de representação política que favorecia os setores agrários tradicionais do sul, responsabilizam-se pela existência de uma postura anti-estatista e contrária às políticas trabalhistas.

Conseqüentemente, assim ficariam explicados os principais traços da história norte-americana – sua decantada excepcionalidade – em termos tanto do retardo em adotar medidas de política social, bem como do próprio formato que ela veio a assumir posteriormente.

Restaria a discussão acerca da eficácia da política americana em sua etapa mais agressiva, já que até hoje é intenso o debate nos Estados Unidos sobre os efeitos da guerra à pobreza, com alguns afirmando que tais programas virtualmente eliminaram a pobreza àquela época e outros dizendo que embora o gasto social tenha quase triplicado o número de pobres não foi reduzido (ver Anderson: 1978, Ferrara: 1980 e Bénéton: 1984).

Existe ainda o antigo argumento questionando a validade das medidas de combate à pobreza, mesmo quando consideradas eficazes, como está proposto em uma das teses levantadas por Anderson (1978:43) a respeito do período: "A virtual eliminação da pobreza tem tido efeitos colaterais de alto custo social... Há, com efeito, uma "muralha de pobreza" que destrói o incentivo financeiro para o trabalho para milhões de americanos. Livres das necessidades básicas, mas altamente dependentes do Estado, com pouca esperança de tornar-se livres, eles são uma nova casta, os "americanos dependentes".

Certo é que os custos de manutenção dos programas aumentaram muito, tanto como resultado da expansão como da inflação, levando a que o governo seguinte, do presidente Nixon, sofresse com uma série de medidas encaminhadas por congressistas (69, 71 e 72) buscando ajustar taxas e benefícios, além de elevar o teto de contribuição. Além disso, não conseguiu aprovar seu projeto de assistência, Family Assistance Plan, o qual baseava-se no princípio do direito a um certo nível de complementação, até atingir um mínimo de renda socialmente definido – o chamado imposto de renda negativo – independentemente da habilidade para ganhar demonstrada pelo beneficiário.

Dentre as medidas aprovadas, a mais polêmica de todas, sem dúvidas, foi a de 1972, que para suplementar o valor dos benefícios para idosos, cegos e incapacitados, criou um mecanismo de reajustes automáticos do valor dos benefícios de acordo com a inflação, através de sua dupla indexação a salários e preços. As contribuições, no en-

tanto, não foram indexadas da mesma forma, criando uma defasagem entre receita e despesa que só viria a ser corrigida no final da década, em plena crise financeira do sistema.

A fase expansionista do sistema vai concretizar-se, finalmente, com o Amendment de 1977, que corrige o valor dos benefícios pelos salários e pelo índice de preços, desvinculando parcialmente os benefícios das contribuições passadas e subsidiando aqueles com baixos ingressos.

Essas sucessivas emendas que caracterizariam a expansão contínua, porém sem transformação radical do sistema, provocaram o crescimento da cobertura – que passou de 1% para 90,4% em um período de cerca de 30 anos, enquanto o valor dos benefícios elevava-se em mais de 12 vezes acima do valor original (Ferrara, 1980) e a evolução do gasto público com o Welfare, como porcentagem do Produto Nacional Bruto, saltava de 8,25% em 1950 para 19,2% em 1982. Também é significativo o dado acerca do aumento dos custos individuais de manutenção desse sistema, cujas taxas elevaram-se em cerca de 180%, entre 1959 e 1973.

As maiores mudanças teriam sido, pois, a extensão da cobertura e a mudança de filosofia, desde a idéia de prover um piso básico de renda para os idosos para prover a renda total do aposentado e dos dependentes. Para Ferrara (1980:251), estas alterações, que desestabilizaram o sistema, são uma conseqüência da preponderância da lógica política como inerente ao fato de que o sistema de seguro seja gerido pelo governo e não por instituições do mercado privado, reafirmando assim a ideologia recorrente do individualismo e do mercado, convivendo conflituadamente com as mudanças ocorridas.

Rimlinguer (1971:243) também vê o programa Medicare como uma conciliação entre os interesses individualistas e coletivistas: "somente a parte do seguro hospitalar é paga pelo Seguro Social. O seguro para serviços médicos é na base voluntária mas baseado em um subsídio estatal com garantias de liberdade de escolha para médicos e pacientes. Companhias privadas de seguro têm a oportunidade de participar nessa parte do programa Medicare, já que a Secretaria de Saúde, Educação e Assistência tem, por lei, que fazer uso das seguradoras privadas para conduzir as principais funções administrativas do plano de Seguros Médicos. Este é um caminho pouco usual e tipicamente americano de resolução dos conflitos entre interesses públicos e privados."

Resumindo, o sistema americano de proteção social é marcadamente desbalanceado, oferecendo predominantemente a proteção em benefícios de aposentadoria e cuidados médicos para idosos, e em situações de gravidade para os empregados. Existem provisões mínimas para cuidados de adultos em idade laboral para riscos como desemprego e doença, enquanto há um conjunto de programas assistenciais – incluindo saúde, moradia e benefícios em espécie – para aqueles que são considerados elegíveis por se situarem abaixo da linha de pobreza.

A estratégia de combate à pobreza, a adoção do critério de adequação social na liberalização da concessão dos benefícios, substituindo o critério de eqüidade – que neste país significa pagamentos iguais para iguais benefícios –, a indexação de seus valores e seu conseqüente aumento a uma velocidade maior que a das taxas são fatores internos ao sistema de seguro apontados como causadores da crise financeira que ele passou a enfrentar desde o final dos anos 70. Por outro lado, a incapacidade de encarar a

crise econômica com a qual a sociedade americana passou a conviver desde então certamente foi decisiva para o fracasso das previsões atuariais. Altas taxas de inflação, desemprego em massa e queda nas taxas de salário real foram fatores externos que fragilizaram as bases financeiras do sistema social. Por outro lado, a fragilidade financeira trouxe à tona a debilidade da base socioideológica da política social, na medida em que a difícil conciliação entre individualismo e coletivismo no âmbito do Seguro Social teve como conseqüência torná-lo vulnerável à crítica generalizada, dos conservadores, dos progressistas, dos liberais e dos protecionistas.

Esgotada a fase de expansão e predominância dos valores e estratégias ligados ao igualitarismo (1960-1980), inaugurou-se uma nova etapa, com o recrudescimento do individualismo e medidas de redução do gasto social na "era Reagan". Retomava-se assim o discurso ideológico de retirada do Estado da promoção social, como forma de fortalecimento da própria sociedade. Neste sentido, pressupunha-se que a retirada do governo central dessas atividades implicaria, ao mesmo tempo, na oportunidade de prosperidade para qualquer um, promovendo-se o crescimento através do fortalecimento do mercado e dos níveis locais (Anderson: 1984; Glazer: 1984).

O importante a assinalar é não apenas o revigoramento e coerência ideológica da proposta liberal, como a conseqüente mudança de estratégia de combate à pobreza, que, segundo Glazer (1984:228), caracterizava-se pela rejeição da engenharia social, isto é, a idéia de modelar o comportamento humano através de incentivos e desincentivos. As principais mudanças seriam, pois, no recuo da proteção exclusivamente para os destituídos; na revisão e restrição dos critérios de elegibilidade; na substituição do papel do governo central de promotor de incentivos para o de normatizador; e no retorno dos programas para os estados e municípios, restringindo a participação direta do governo central.

Tais proposições foram acompanhadas pelas expectativas de redução do ritmo de crescimento das taxas individuais para financiamento da proteção social, o que implicaria em que houvesse um aumento da poupança individual e a conseqüente reativação da economia através do fortalecimento do mercado.

Glazer (1984:225) conclui que se a ideologia era tão clara, a realidade foi mais complexa, já que a maioria das despesas sociais é quase impossível de ser reduzida por razões políticas. Por outro lado, as dificuldades para se efetuar cortes no programa de saúde, Medicare, parecem decorrer mais propriamente da própria estrutura deste programa, privilegiando o uso de serviços médicos privados. Assim, os custos exponenciais da atenção médica nos Estados Unidos ficam completamente fora do controle do governo (tendo ascendido de menos de 20 bilhões de dólares em 1975 a mais de 100 bilhões de dólares em 1990, segundo dados do Department of Health and Human Services, Congressional Budget Office).

Uma conferência de especialistas reunida para analisar os resultados da administração Reagan concluiu que além das mudanças terem sido mais de ênfase do que propriamente uma alteração dos objetivos políticos, as reduções orçamentárias não foram igualmente distribuídas entre os programas: "os cortes mais profundos foram feitos nos programas que requerem uma prova de insuficiência de renda (*means-tested programs*) voltados para os pobres não-idosos, enquanto os programas como o Seguro Social,

Medicare e benefícios a veteranos foram muito menos afetados, enquanto dentro dos programas os benefícios foram mais reduzidos para os menos necessitados" (Gorham, 1984:3).

Resumindo, as mudanças ocorridas nas últimas décadas na política social nos Estados Unidos tiveram como aspectos centrais o retorno da ideologia liberal na qual a intervenção estatal fica restringida aos programas assistenciais para os destituídos, incentivando-se a iniciativa privada e os governos locais a assumirem o papel anteriormente desempenhado pelo nível federal. Na verdade, como tentamos assinalar durante a análise do curso evolutivo da política social americana, as mudanças ocorridas foram sempre de caráter incremental, não alterando a base liberal que fundamentava a estruturação dos seus aparatos legais e institucionais.

Na batalha ideológica entre o individualismo e o coletivismo prevaleceu o arcabouço básico que organiza a sociedade americana, fundamentalmente liberal, mesmo em períodos em que as medidas protecionistas conformaram o padrão da política social, como na "guerra à pobreza". Em outros termos, a expansão da proteção social, mesmo como resposta a uma ameaça de desordem social, não alterou o padrão assistencialista prevalente no enquadramento das demandas sociais.

Finalmente, as medidas tomadas tiveram um caráter basicamente financeiro, de corte de despesas, demonstrando por um lado a incapacidade das medidas anteriores, no mesmo sentido de encararem a gravidade e duração da crise, e por outro lado, evidenciam a dificuldade de se reformar o sistema atual, mesmo que na direção ideológica e programática dominante.

Se bem a hipótese acerca do individualismo liberal seja necessária para explicar as origens e evolução da proteção social nos Estados Unidos, ela seria insuficiente se não fora cotejada com uma análise da estrutura social e do sistema institucional existentes. De outra maneira seríamos levados por uma fantasia culturalista a acreditar que se trata de um caso concreto de liberalismo puro, imune às transformações pelas quais tem passado a relação Estado/sociedade no capitalismo moderno. Para invalidar tal hipótese basta olhar as evidências apresentadas em estudos históricos sobre a crise dos anos 20/30 e a emergência de um "keynesianismo oligárquico" (nas palavras de Quadagno, 1988) e a resposta à crise dos anos 70/90, com o corte dos gastos sociais e a preservação de altos níveis de despesa pública com o setor militar, configurando o que Navarro (1990) denominou "keynesianismo militar".

Em outros termos, a intervenção estatal, no caso dos Estados Unidos, não tem deixado de existir em qualquer momento de sua história. A predominância de valores liberais tem, no entanto, dificultado a organização dos trabalhadores em busca de um sistema de proteção social mais igualitária com maior participação estatal. A lógica de mercado que organiza o sistema de proteção social nos E.U.A tem sido incapaz de dar resposta às demandas sociais em um contexto recessivo, requerendo uma política social pública e igualitária.

CAPÍTULO III

EM BUSCA DE UMA TEORIA DO WELFARE STATE

Os estudos históricos sobre as origens e desenvolvimento dos sistemas de proteção social em diferentes países tiveram como objetivo demonstrar que a emergência da pobreza como uma questão social nos marcos de um processo de transformação econômica e social de constituição do Estado-nação, industrialização e urbanização, é capaz de justificar o fenômeno geral de constituição dos sistemas públicos de proteção social, mas não é capaz de identificar as diferenciações existentes no seu interior.

Só através de um olhar mais profundo, no qual a política social não seja tomada como resultante ou epifenômeno deste processo, mas como elemento constitutivo do próprio *state-building,* enquanto concretização das mediações Estado-sociedade, seria possível explicar o desenvolvimento de diferentes padrões de incorporação das demandas sociais.

É neste sentido que concordamos com a afirmativa de Esping-Andersen (1990:5), que vê o Welfare State tanto como resultante da história da construção da nação, quanto como a principal instituição na construção de diferentes modelos de capitalismo no pós-guerra.

Os estudos iniciais acerca da elaboração dos fundamentos teóricos para análise do Welfare State estiveram profundamente vinculados à tradição do pensamento e da prática política social-democrata, especialmente aplicados ao caso da Inglaterra, com os estudos de Titmus, Marshall e Beveridge. Só mais recentemente, os trabalhos desenvolvidos por Flora, Esping-Andersen, Heidenheimer, Wilensky e Heclo, dentre outros, romperam, em parte, com o viés localista e ideológico dos primeiros estudos, procurando através de estudos comparativos, desenvolver hipóteses explicativas acerca tanto da emergência e condições de desenvolvimento do Welfare State, quanto dos fatores responsáveis pelas variações nos padrões de incorporação das demandas sociais em cada país.

Ainda assim, tais estudos assumem o fenômeno do Welfare State como parte da problemática do desenvolvimento do capitalismo nos países do Primeiro Mundo, tomando como parâmetro a associação entre Estado nacional e cidadania consolidada nos países europeus – mesmo pontuando estas análises com os casos dos Estados Unidos e do Canadá – restringindo assim o escopo da teoria a uma fase do desenvolvimento do capitalismo e/ou a uma esfera regional (norte/sul).

Além do mais, ao considerar o Welfare State como um fenômeno político, para além da mera distribuição de serviços e do gasto público social, delimita-se o âmbito dos estudos à "evolução de uma estrutura tripartite relativamente coerente consistindo de: economia capitalista de mercado, democracia política de massas e Welfare State" (Flora, 1985:12).

Nosso objetivo neste capítulo é fazer uma resenha da produção acerca do Welfare State, buscando abstrair as referências históricas e identificar a contribuição de diferentes estudiosos para a construção da, ainda incipiente, teoria do Welfare.

A produção teórica acerca do fenômeno do Welfare State pode ser apreendida a partir de alguns produtos resultantes das preocupações centrais destes estudos: o desenvolvimento de modelos classificatórios ou tipologias; a busca de uma conceituação; a identificação das variáveis responsáveis pela emergência e desenvolvimento dos sistemas de proteção social em diferentes etapas e em distintos contextos nacionais; e a necessidade de encontrar explicações para o fenômeno atual conhecido como a crise do Welfare State.

TIPOS IDEAIS E MODELOS IDEALIZADOS

Os esforços de teorização e abstração de elementos comuns ou diferenciadores dos modelos de Welfare State levou ao desenvolvimento de alguns esquemas classificatórios, através dos quais se pretende organizar a diversidade de experiências, tornando-as passíveis de comparação. Neste sentido, foram desenvolvidas tipologias, algumas já consideradas clássicas, cuja utilidade tem sido provada tanto pela possibilidade de maior desenvolvimento teórico e explicativo, quanto pela capacidade de predição das possibilidades de evolução dos sistemas atuais, considerados em tais estudos.

Se bem seja verdade que com a elaboração destas tipologias se tenha avançado bastante no sentido de se descolar os estudos de política social da mera descrição histórica do desenvolvimento de casos concretos, buscando abstrair elementos gerais e específicos, certo é que não foi possível, mesmo assim, superar os principais problemas que costumam enviezar as análises neste campo, a saber, sua profunda identificação com um modelo de desenvolvimento europeu e seu comprometimento com a ideologia social-democrata.

Neste sentido, a busca de tipos ideais no sentido weberiano tem sido atravessada pela recorrente idealização de um modelo perfeito de Welfare State redistributivo, ao mesmo tempo produto e compatibilizador da coexistência virtuosa do capitalismo com a democracia de massas. Assim, face a este modelo idealizado, os demais deixam de ser vistos como tipos ideais para serem considerados seja como modelos subótimos, seja como etapas anteriores em um curso ascensional inexorável de aperfeiçoamento que culminaria com sua superação pelo modelo social-democrata.

A crise atual dos sistemas de proteção social tem tido caráter pedagógico, ao permitir a dissociação entre curso histórico e paradigma, já que se pode assistir ao questionamento e restrições ao modelo de evolução que predominara até então.

Mesmo acreditando na impossibilidade de separar, neste campo, os estudos teóricos das práticas políticas e ideológicas, consideramos sua utilidade na medida em que, mesmo assim, as classificações fornecem um instrumental capaz de organizar as características principais do fenômeno, permitindo diferenciar distintos padrões de incorporação das demandas sociais. Essa estreita relação entre políticas sociais e ideologias fica explícita na diversidade de conceitos aplicados a um mesmo aspecto, e, mais ainda, no significado antagônico atribuído por vezes a um mesmo conceito. Esse é o caso, por exemplo, dos conceitos de Welfare e eqüidade, quando vistos desde distintos modelos paradigmáticos: no modelo liberal, programas de Welfare são aquelas ações de assistência pública destinadas aos pobres e eqüidade significa a relação de proporcionalidade entre contribuições e benefícios no interior do Seguro Social, enquanto na perspectiva social-democrata Welfare refere-se ao conjunto de políticas públicas que, no campo social, garante a cidadania universal e a igualdade básica que, por sua vez, se identifica com a noção de eqüidade.

Para clarificar fatos como estes tem sido útil abstrair e condensar os mais importantes traços dos modelos institucionalizados de proteção social nos modernos Estados capitalistas, em busca da construção de tipos ideais. Embora alguns destes traços distintivos dos tipos ideais assim construídos possam ser encontrados em um dado país e/ou mesmo em uma fase específica do desenvolvimento da Seguridade Social através do mundo ocidental, seria preferível utilizá-los como estruturas teórico-conceituais que iluminariam a análise das diferentes experiências, desde que nenhuma delas corresponde absolutamente àqueles tipos construídos. Freqüentemente se pode encontrar, em um mesmo país, a convivência conflitiva de programas inspirados em diferentes tipos ou modelos de proteção social como foi visto na evolução histórica dos casos: seja no processo de rompimento de um modelo estrito de mercado pela política reformista baseada na ideologia da solidariedade como parte de um processo evolutivo de um padrão que, no entanto, não alcança extinguir as formas pretéritas, generalizando o mesmo tipo de proteção para todas as frações da classe trabalhadora (Inglaterra); seja na introdução de medidas protecionistas como resposta a uma situação emergencial mesmo que em franca contradição com os valores que, predominantemente, organizam a vida social (Estados Unidos); seja ainda através da extensão e massificação de privilégios em uma estrutura de base corporativa (Alemanha).

O importante a ressaltar é a necessidade de se mapear o campo das políticas sociais a partir da abstração e condensação de alguns atributos em uma construção de tipo ideal consistente, independentemente do fato de que tais atributos tenham sido mais bem retirados de experiências históricas ou de proposições ideológicas. Os estudos comparativos mais recentes têm demonstrado a utilidade de tais construtos, na medida em que mesmo não sendo possível encontrar na realidade concreta uma homogeneidade que correspondesse à tradução de um "tipo puro", têm sido, no entanto, identificados *clusters* – agrupamentos de variáveis ou atributos – que demonstram o predomínio de um ou outro tipo em cada caso estudado, sem negar a presença conflitiva de elementos que caracterizam outros tipos e se apresentam às vezes como antagônicos àquele que organiza as diversas modalidades de proteção social em um sistema nacional.

Em outros termos, a diversidade de formas de relacionamento público/privado, os tipos de programas oferecidos, as condições de acesso aos serviços, bem como os critérios utilizados no cálculo dos benefícios, a definição da população a ser coberta e aquela que será excluída, as formas de financiamento e gestão do sistema, bem como o controle social sobre ele exercido, são passíveis de serem agrupados de forma a consubstanciarem modelos distintos não apenas na sua institucionalidade, mas, fundamentalmente, enquanto diferenciações na construção da relação Estado/cidadãos. Na verdade, a variedade de tipologias encontradas vai demonstrar muito mais o privilegiamento de um ou outro critério organizador dos diferentes tipos, do que uma diversidade do fenômeno, havendo, ao contrário, uma convergência e superposição entre os tipos propostos.

Alguma destas tipologias são claramente voltadas e inspiradas na experiência européia, e por isso sua aplicabilidade a outros contextos mostra-se limitada. Este é o caso por exemplo, da proposta de Alber (1988:452) para classificar os sistemas existentes na Europa Ocidental entre uma versão escandinava ou anglo-saxônica (que inclui a Dinamarca, Finlândia, Noruega, Suécia, Reino Unido e Irlanda) e uma versão continental (na qual estariam Bélgica, Holanda, França, Itália, Áustria, Alemanha Ocidental e Suiça).

Ressaltando o caráter pragmático e empírico desta classificação, o autor afirma a diferenciação entre a versão escandinava e a continental: "a primeira enfatiza os serviços sociais mais que as transferências sociais, uma vez que os esquemas de transferência têm cobertura universal com foco na provisão de um mínimo, e o financiamento é basicamente baseado em receitas públicas gerais. O último enfatiza a relação com o rendimento e a preservação do *status* nas transferências sociais, coloca mais limites na cobertura, e baseia-se em menor grau no financiamento através das receitas públicas".

Esta tipologia, resultante do cruzamento de variáveis em estudos comparativos, não pretende mais que agrupar as características mais evidentes, estabelecendo dois tipos que, empiricamente, dariam conta de mapear as variações entre os casos europeus, sem no entanto, poder explicar estas diferenciações. As variações nos perfis do Welfare State europeu são atribuídas a diferenças nos contextos institucionais e organizacionais, assim como as tradições políticas que datam da pré-história dos sistemas de proteção social.

A dissociação entre variáveis internas ao sistema (dependentes) e variáveis contextuais (independentes e intervenientes) levou à elaboração de uma tipologia meramente descritiva, sem possibilidades de aplicação a outros países, e mesmo de explicação das diferenças existentes entre os casos estudados. Talvez o principal problema deste tipo de estudo resida, no entanto, na sua incapacidade de perceber o Welfare, para além de resultante, como um elemento fundamental na construção dos Estados nacionais.

Em outro estudo, Flora & Alber (1981:40) procuram superar estas limitações estudando as relações entre modernização, democratização e o desenvolvimento do Welfare State na Europa Ocidental. Desde uma perspectiva durkheimiana, os autores identificam a institucionalização da cidadania como o elemento de integração mecânica em sociedades modernas altamente diferenciadas .

Além disso, identificam três estruturas organizacionais reguladoras, desenvolvidas nestas sociedade: "mercados, que organizam a troca de recursos econômicos e mer-

cadorias; associações, que organizam a articulação, agregação e representação de interesses; e burocracias estatais, que organizam o preenchimento das tarefas coletivas" (1981:40).

Buscando relacionar o estabelecimento dos direitos sociais a cada uma destas estruturas organizacionais desenvolvidas nas sociedades modernas, os autores constroem uma tipologia com o cruzamento de dois fatores – regime político e democracia – que dariam conta das diferenciações entre os modelos de Welfare State europeu, segundo o conjunto de hipóteses que desenvolvem:

- Monarquias constitucionais-dualísticas com limitado sufrágio ou representação por estados são prováveis de desenvolver sistemas de auxílio aos pobres como responsabilidade paternalista para sujeitos necessitados, sendo os benefícios baseados na caridade e não em direitos sociais.
- Democracias liberais com sufrágio limitado tendem a restringir a intervenção governamental à assistência pública, desqualificando os usuários para o exercício dos demais direitos de cidadania.
- Democracias de massa são mais prováveis de desenvolver sistemas de Welfare extensivos, diferenciados e centralizados, baseados em contribuições obrigatórias, onde os direitos sociais são o corolário dos direitos políticos e uma conseqüência da competição partidária pelos votos.

Monarquias constitucionais dualísticas com sufrágio extensivo são mais prováveis de desenvolver sistemas de Welfare mais extensivos, diferenciados e centralizados, baseados em contribuições obrigatórias, nos quais o sistema de proteção social é uma defesa autoritária contra a plena cidadania política e uma conseqüência da competição por lealdade (Flora & Alber, 1981:47).

A tipologia apresentada por estes autores pretende não apenas identificar as condições de origem dos sistemas de proteção, como também dar conta das possibilidades que favorecem ou dificultam o desenvolvimento dos diferentes sistemas de Welfare.

Mesmo assim, os próprios autores reconhecem que os quatro tipos apresentados são mais pertinentes para classificar suas origens do que para explicar o seu desenvolvimento posterior.

Poder-se-ia acrescentar que tal classificação está por demais embasada no padrão de democracia europeu, para o qual a variável extensão/limitação do sufrágio está de tal trabalhadora – que pode assumir esta centralidade no esquema explicativo; o que certamente não seria generalizável para outros contextos. Além do mais, a resultante final do cruzamento de democracia liberal com sufrágio limitado, assim como a de monarquias constitucionais com sufrágios limitados, em termos dos sistemas de proteção social parecem indiferenciadas, o que levanta o questionamento acerca da pertinência do critério sufrágio no caso das monarquias ou da indiferenciação entre regimes parlamentares e não-parlamentares em caso de sufrágio limitado.

A tipologia mais conhecida e já clássica é aquela de Titmus (1958), na qual o autor identifica três modelos de política social, a partir da conjugação de critérios tais como mercado *versus* sistema público e grau de redistribuição dos sistemas de proteção social.

O primeiro tipo identificado é nomeado "Modelo Residual de Política Social" e caracteriza-se pela solução das necessidade sociais a partir das possibilidades de mercado em termos individuais ou em pequenos grupos associativos, sendo a família o grupo fundamental. Assim, a política social teria um caráter compensatório, sendo a ação governamental residual e voltada para aqueles que fracassaram na tentativa de solucionar suas demandas no próprio mercado. Neste sentido, a política social assume também um caráter emergencial e transitório, fragmentado e particularista, muitas vezes indistinto das ações de grupos voluntários.

O segundo tipo identificado é denominado em língua inglesa "The industrial achievement performance model of social policy", que foi traduzido por "Modelo Meritocrático-Particularista de Política Social" (Ascoli citado por Aureliano & Draibe, 1989:114) para expressar o seu caráter central, que reside na estreita relação entre o desempenho do trabalhador no mercado e os benefícios que faria jus a receber como forma de suplementar seus ganhos em situações muito especiais, como aquelas que envolvem a perda de sua capacidade laboral. Nestas circunstâncias o sistema de políticas sociais atuaria como um mecanismo de preservação do *status* perdido, garantindo um ganho proporcional ao anteriormente existente.

Finalmente, o terceiro tipo seria o "Modelo Institucional Redistributivo de Política Social", no qual rompe-se com a determinação do mercado, prevalente nos dois casos anteriores, em busca de uma ação institucional, de caráter público, visando a garantia de bens, serviços e renda mínima a todos os cidadãos. A política social assume, neste caso, um cunho claramente redistributivo, deixando de ser uma compensação e/ou um espelho do mercado de trabalho para torna-se uma ação alocativa e reguladora do mercado.

Apesar das críticas feitas a esta tipologia quanto a seu viés ideológico, sua perspectiva endogenista, a polarização entre residual *versus* institucional, sua incapacidade de perceber os diferentes *mix* público/privado, certo é que até o momento ela segue sendo utilizada porque não foi superada pelos estudos que lhe sucederam. Ela foi a que melhor recortou os três tipos e condensou em modelos idealizados as suas características centrais, mesmo tendo como eixos os arranjos institucionais dos sistemas de proteção social e as tensões entre o mercado e a esfera pública, o que certamente encobre uma posição mais doutrinária que explicativa acerca dos rumos do capitalismo.

Assumindo explicitamente uma perspectiva semelhante, Esping-Andersen (1985) reescreve esta mesma tipologia tomando como critério a democratização social do capitalismo, vista a partir da estrutura de classes e das suas relações: "variações do Welfare são vistas como uma articulação dos conflitos distribucionais, em particular o conflito entre princípios de mercado e princípios de alocação política" (1985:224).

Evitando pensar a problemática da democratização do capitalismo como uma questão de mais e menos em uma escala contínua, o autor identifica, no entanto, agrupamento de variáveis que caracterizam, em distintos regimes de Welfare, as soluções encontradas para os conflitos distribucionais emergentes no capitalismo, em torno das polarizações acima mencionadas.

Assim, ele encontra três tipos: o "Modelo Conservador", o "Modelo Liberal" e o "Modelo Social-Democrata".

O "Modelo Conservador" é claramente identificado com a política bismarckiana na qual um Estado intervencionista promove a subordinação individual e a lealdade a suas ações. Para além da característica paternalista o autor ressalta o caráter corporativista como central na definição deste modelo: "Em suma, os regimes de Welfare State "conservador" diferem da variedade social-democrata não tanto por sua vontade de garantir direitos sociais, quanto por sua estrutura corporativa. Isto é, a estrutura na qual direitos e deveres são vinculados ao *status* ocupacional, não à cidadania" (Esping-Andersen, 1985:232).

O "Modelo Liberal" é aquele que maximiza o *status* mercantil do trabalho assalariado, o que se expressa no princípio de *less eligibility* que desqualifica e pune os usuários dos serviços sociais. Além de salientar o residualismo da política social neste contexto, o autor chama atenção para o individualismo atuarial prevalente, conectando contribuições prévias com benefícios.

Em contraste com estes dois modelos, a "democratização-social" do capitalismo implica uma política social que envolveria a desmercantilização dos salários e do consumo; a reestratificação da sociedade em princípios solidários; correções redistributivas das iniqüidades induzidas pelo mercado; e, acima de tudo, a institucionalização de pleno emprego sustentado (1985:228).

Como pudemos observar, apesar da variedade de termos e de suas inconsistências, há um tendência à convergência das diversas tipologias em torno de três tipos básicos, sendo as diferenças decorrentes, mais propriamente, do critério adotado em cada sistema classificatório.

Concordando com a abordagem de Esping-Andersen (inspirada em Titmus) acerca da centralidade do arranjo institucional da política social, como expressão de conflitos políticos e sua consolidação em uma certa materialidade institucional – para usar a terminologia de Poulantzas – discordamos, no entanto, dos autores quando colocam um dos tipos ideais na qualidade de "tipo perfeito", seja por sua identificação com a ação governamental (institucionalista), seja com um programa político (social-democrata).

Desde os estudos de Marshall – criticados por aqueles que quiseram reduzi-lo a um modelo teórico generalizável – o que se pode apreender é que a problemática da proteção social tem que ser, simultâneamente, apreendida a partir de uma dupla dimensão: política e institucional.

Neste sentido, formulamos uma proposta que pretende agrupar as diferentes características de cada um dos tipos ideais formulados, tomando como critérios articuladores, de um lado, a natureza da proteção social, que exprime um modelo de organização da engenharia social: *Assistência Social, Seguro Social e Seguridade Social.*

Por outro lado, tomando a expressão jurídica e política que articula a modalidade de integração Estado/sociedade em cada um dos casos, encontramos as relações de: *Cidadania Invertida, Cidadania Regulada e Cidadania Universal.*

Se bem seja prevista uma compatibilidade entre aparelhos institucionais e relações de poder político, quando tratamos de tipos ideais o mesmo não é necessariamente verdadeiro quando se trata de situações concretas, atravessadas por inúmeras contradições.

Apesar das diferenças entre estes modelos há uma pressuposição básica comum acerca do desenvolvimento socioeconômico da sociedade: supõe-se que exista uma tendência ao pleno emprego e uma elevada estrutura salarial, capazes de suportar qualquer que seja o esquema básico de financiamento da proteção social.

Mesmo que cada país tenha misturado estes tipos em formatos e caminhos distintos, pode-se ainda assim encontrar um modelo que tenha sido, mesmo que mais ideologicamente do que em termos práticos, capaz de organizar os valores, normas e aparatos, de forma a conformar o sistema nacional de proteção social.

A freqüente utilização de uma referência histórica para identificar cada um destes modelos não pode ser confundida com a identificação entre tipo ideal e caso histórico, já que, como vimos nas análises dos países, nem Bismarck, nem Beveridge ou Roosevelt tiveram seus planos e projetos integralmente aprovados e implementados, o que não impede que o modelo que conceberam sirva como referência.

Assim, resumimos os traços principais dos tipos encontrados:

MODELOS DE PROTEÇÃO SOCIAL

MODALIDADES	ASSISTÊNCIA	SEGURO	SEGURIDADE
Denominações	Residual	Meritocrático	Institucional
Ideologia	Liberal	Corporativa	Social-democ.
Princípio	Caridade	Solidariedade	Justiça
Efeito	Discriminação	Manutenção	Redistribuição
Status	Desqualificação	Privilégio	Direito
Finanças	Doações	% Salário	Orçamento público
Atuária	Fundo	Acumulação	Repartição
Cobertura	Alvos	Ocupacional	Universal
Benefícios	Bens/serviços	Proporc. salarial	Mínimo Vital
Acesso	Teste Meios	Filiação	Necessidade
Administração	Filantrópico	Corporativo	Público
Organização	Local	Fragmentada	Central
Referência	Poor Laws	Bismarck	Beveridge
Cidadania	Invertida	Regulada	Universal

Para sumarizar, podemos tratar os aspectos centrais de cada tipo:

O modelo de proteção social cujo centro reside na *Assistência Social* tem lugar em contextos socioeconômicos cuja ênfase está dada no mercado como canal natural de satisfação das demandas sociais, onde as necessidades são preenchidas de acordo com os interesses individuais e a capacidade de adquirir bens e serviços. Os valores dominantes enfatizam a liberdade e o individualismo, e a igualdade social requerida passa a ser a igualdade de oportunidades, capaz de gerar condições diferenciais de competição no mercado. A ênfase no mercado coloca a ação pública como, no mínimo, suplementar a este mecanismo básico, assumindo o caráter compensatório e discriminador daqueles

grupos sociais que demonstraram sua incapacidade de suprir-se adequadamente no mercado.

Para estes, que falharam, haverá necessidade de se organizar fundos sociais, compostos com doações financeiras e/ou em espécie encaminhadas por indivíduos, grupos e associações e mesmo agências governamentais, imbuídos de uma perspectiva caridosa e reeducadora. O tipo de organização com base no voluntariado tem como características a indistinção entre ação pública e privada, assim como o caráter esporádico, emergencial e pontual.

Os benefícios serão concedidos àqueles que pleitearem junto a uma agência local, de acordo com as disponibilidades e a demonstração da incapacidade do indivíduo de suprir por si mesmo suas necessidades (teste de meios) pessoais e familiares. No entanto, o ato de receber um benefício, mesmo que em caráter semipermanente, não torna o indivíduo detentor de um direito, já que sua concessão dependerá, permanentemente, do poder discricionário de um funcionário.

Neste sentido, a assistência social tem caráter mais propriamente preventivo e punitivo que uma garantia dos direitos de cidadania, o que se evidencia tanto nos rituais de desqualificação que envolvem as práticas assistenciais quanto no fato de que, tanto no passado quanto em suas variações mais atuais, a concessão do benefício ser acompanhada da perda de outros direitos de cidadania.

Neste sentido, tenho denominado esta relação social como *Cidadania Invertida* (Fleury Teixeira, 1984), já que o indivíduo ou grupo-alvo passa a ser objeto da política como conseqüência de seu próprio fracasso social.

O segundo modelo, o *Seguro Social*, tem como sua característica central a cobertura de grupos ocupacionais através de uma relação contratual, onde os benefícios dependem das contribuições previamente realizadas pelos trabalhadores segurados. Inspirado no seguro privado, distingue-se no entanto dele por ser sancionado pelo Estado, que, por meio de uma burocracia forte e atuante, reconhece e legitima as diferenças entre os grupos ocupacionais em busca da lealdade dos beneficiados.

Baseado nos princípios da solidariedade que emergiram com o industrialismo, não deixa, no entanto, de conjugar a este valor os princípios meritocráticos, pelos quais os indivíduos deveriam receber compensações com base e na proporção de suas contribuições. O esquema financeiro revela essa associação entre política social e inserção laboral, já que recebe contribuições compulsórias de empregadores e empregados como porcentagem da folha salarial, algumas vezes acrescida das contribuições estatais. O modelo tripartite de gestão expressa claramente a natureza corporativa deste mecanismo de organização social, cujo objetivo central é a manutenção do mesmo *status* socioeconômico em situações de infortúnio e perda da capacidade de trabalho, assegurando-se condições iguais as que tinha enquanto trabalhador ativo.

O modelo atuarial de acumulação das reservas adequava-se a esta perspectiva, bem como à relação proporcional entre contribuição e benefício. A organização altamente fragmentada das instituições sociais expressa a concepção dos benefícios como privilégios diferenciadores das categorias de trabalhadores, sendo este o princípio do mérito sob o qual a cidadania é requerida; e esta é a razão pela qual tal relação foi de-

nominada *Cidadania Regulada,* com base na condição de inserção na estrutura produtiva (Santos, 1979).

O terceiro modelo tem como modalidade de proteção social a *Seguridade Social,* designando o conjunto de políticas públicas que, através de uma ação governamental centralizada e unificada, procura garantir à totalidade dos cidadãos um mínimo vital em termos de renda, bens e serviços, voltada para um ideal de justiça social. Correspondentemente, o Estado é o responsável principal tanto pela administração quanto pelo financiamento do sistema. Os benefícios são concedidos de acordo com as necessidades, como direitos universalizados em base a um piso mínimo, o que asseguraria um eficiente mecanismo de redistribuição da riqueza social e correção das desigualdades de mercado. Reconhece-se, neste modelo de política social, o predomínio da relação de *Cidadania Universal,* além de um padrão de intervenção governamental que busca conjugar políticas econômicas e sociais como partes indissociáveis da mesma estratégia desenvolvimentista.

CONCEITUAÇÃO, EMERGÊNCIA E DESENVOLVIMENTO DO WELFARE STATE

As diferentes maneiras pelas quais o fenômeno do Welfare State foi definido na literatura podem indicar a diversidade de enfoques teóricos daqueles que têm se dedicado a explicar as condições de emergência e desenvolvimento dos sistemas de proteção social. Vejamos algumas destas definições, buscando identificar o eixo analítico sob o qual repousam:

Na definição de Titmus (1974:47), a ênfase é dada naquilo que ele chama vagamente *resposta societal,* sem distinguir ações públicas de outras formas de ação social: "A soma de medidas desenvolvida pela sociedade a fim de enfrentar seus problemas sociais".

Em caminho diretamente oposto se encontram as definições que buscam enfatizar as noções de *direito* e de *responsabilidade estatal.*

Segundo Wilensky (1975:30), "a essência do Welfare State é a proteção governamental mínima, em níveis básicos de renda, nutrição, saúde, habitação e educação, assegurados a cada cidadão como um direito, não como caridade".

Outros autores enfatizam o caráter de política estatal, embora deixem impreciso o conteúdo desta ação governamental:

"Um Welfare State pode ser definido como uma política na qual as responsabilidades estatais vão além da mera manutenção da ordem interna e externa e da segurança, em direção a uma responsabilidade pública pelo bem-estar dos cidadãos" (Alber, 1988:451).

Ou como Marshall (1965:7) se propõe a empregar o termo política social em seu trabalho: "com referência à política dos governos relacionada à ação que exerça um impacto direto sobre o bem-estar dos cidadãos, ao proporcionar-lhes serviços ou renda".

Este mesmo autor chama atenção, no entanto, para a *relação com o capitalismo* que guarda o direito social: "o Welfare é, somente em um sentido muito limitado, o produto dos serviços sociais ou da política social. Suas raízes repousam profundamente no

sistema econômico e social como um todo. Sua realização e gozo dependem, portanto, de um número de outros direitos..., incluindo aqueles da propriedade e liberdade pessoal, direito ao trabalho e à justiça" (1965:62).

Outros autores conceituam o Welfare State enfatizando a relação Estado/mercado ou a interferência do poder político no processo de acumulação. Na clássica definição de Briggs (1961:228), o Welfare State "é um estado no qual se usa deliberadamente o poder organizado através da política e da administração num esforço para modificar o jogo das forças do mercado em pelo menos três direções:

1. garantindo aos indivíduos e às famílias uma renda mínima, independentemente do valor de seu trabalho ou de sua propriedade;
2. restringindo o arco de insegurança, colocando os indivíduos e famílias em condições de fazer frente a certas "contingências sociais (por exemplo: a doença, a velhice e a desocupação) que de outra forma conduziriam a crises individuais ou familiares; e
3. assegurando que a todos os cidadãos, sem distinção de *status* ou classe, sejam oferecidos os mais altos padrões de uma gama reconhecida de serviços sociais".

Já Gough (1979:45) define o Welfare State como "o uso do poder estatal para modificar a reprodução da força de trabalho e para manter a população não-trabalhadora nas sociedades capitalistas".

Os trabalhos inspirados na análise marxista de O'Connor (1977), relacionando as políticas sociais com as funções de acumulação e legitimação exercidas pelo Estado capitalista, tiveram a vantagem de situar o Welfare State no conjunto mais amplo da intervenção estatal e destacá-lo como elemento central na *reprodução de uma dada ordem social*. É neste sentido que Esping-Andersen (1980:258) propõe-se a pensá-lo como intervenção na esfera do consumo, na esfera da distribuição e na esfera das relações de produção. Tal análise encaminha-o a enquadrar o Welfare State como um *produto da luta de classes* ou, mais amplamente, uma *articulação do conflito distributivo*: "O Welfare State é um produto particular da demanda que logicamente emerge da posição em que se encontram os assalariados; isto é, o mais provável produto onde as demandas assalariadas ganham uma expressão política" (1985:227).

Ou ainda:

"O Welfare State é visto como uma articulação de conflitos distributivos, em particular, um conflito entre princípios de mercado e princípios de alocação política, centrados em torno dos arranjos institucionais das políticas sociais".

Outros autores, embora compartilhem a visão anterior com relação ao caráter ou determinação estrutural do fenômeno, divergem, já que enfatizam o caráter consensual como base para criação dos sistemas de proteção social. Assim, salientam o aspecto de *integração*, como na definição dada por Boulding e citada por Titmus & Watson (1976:153): "Política Social é aquela centrada naquelas instituições que criam integração e desencorajam alienação".

Na mesma linha, outros autores procuram precisar melhor as condições em que estas instituições vêm a desempenhar essas funções integradoras, como *resposta ao processo de modernização*, como no bem desenvolvido e abrangente argumento de Flora

& Heidenheimer (1981:8): "o conceito é definido interpretando o Welfare State como uma resposta aos processos de desenvolvimento básicos e de longa duração e aos problemas criados por eles. Da perspectiva de uma teoria do desenvolvimento político, ele é interpretado como uma resposta ao aumento da demanda por igualdade socioeconômica no contexto da evolução da democracia de massas. A teoria da modernização ou diferenciação estrutural, por outro lado, leva-nos a entender o Welfare State como uma resposta a crescentes necessidades e demandas por segurança socioeconômica no contexto de um aumento da divisão do trabalho, de expansão dos mercados e de perda das funções de segurança pelas famílias e comunidades".

Alber (1981:456) procura sintetizar estas explicações em uma definição mais operacional: "o termo Welfare State designa um conjunto de respostas políticas ao processo de modernização, consistindo de intervenções políticas no funcionamento da economia e na distribuição societal das chances de vida, que visam promover a segurança e igualdade dos cidadãos no sentido de possibilitar a integração social de sociedades industriais altamente mobilizadas".

Se os estudos originais sobre o Welfare State estiveram muito voltados para opor correntes teóricas explicativas, como marxistas *versus* funcionalistas e/ou pluralistas, atualmente existe um reconhecimento das contribuições aportadas por cada uma destas vertentes, bem como de suas limitações para dar conta do fenômeno em sua complexidade e diversidade. Por outro ângulo, percebe-se o equívoco de antepor visões que se complementam, sob certos aspectos, já que se identifica a ambigüidade como inerente e intrínseca à própria natureza do objeto de estudos.

É neste sentido que Heclo (1981:392) compatibiliza as correntes da teoria do consenso com as da teoria do conflito ao admitir que "o que veio a ser chamado de Welfare State foi um arranjo para viver com prioridades mutuamente inconsistentes, um sistema de contradições toleradas", combinando tradições ocidentais tão diversas quanto o liberalismo e individualismo, com o progresso humano, o conservadorismo paternalista na defesa das instituições e da ordem social e a orientação socialista cuja crença na responsabilidade coletiva termina por ver como benigno o poder estatal.

Todas essas interpretações sobre o Welfare State procuram, além de conceituá-lo, responder a questões relativas às condições responsáveis pela sua emergência e procurar encontrar as razões explicativas da lógica do seu desenvolvimento subseqüente, sendo tais estudos, em geral, originados de pesquisas comparativas de sistemas de proteção social em países desenvolvidos da Europa e da América do Norte.

Um dos estudos mais conhecidos é o de Wilensky (1975), não só pela sua abrangência como também pela radicalidade de sua tese central, na qual afirma que o desenvolvimento econômico – e suas conseqüências em termos de urbanização e industrialização acarretando os processos de mobilização e organização, ao lado do aumento da burocracia estatal – é a causa fundamental responsável pela emergência do Welfare State (1975:XIII). Considerando-o como uma das maiores uniformidades estruturais das sociedades modernas, independente inclusive do regime político ou postura governamental, o autor identifica uma tendência inexorável ao estabelecimento do Welfare em decorrência de necessidades de ordem política e econômica.

A explicação deste fato, para Wilensky (1975:27), residiria no próprio processo de desenvolvimento que aproximaria países com tradições políticas e culturais distintas, tanto em termos da primazia do nível econômico quanto das conseqüências em termos demográficos e burocráticos.

Neste sentido, afirma seu caráter estrutural: "O Welfare State é a maior tendência estrutural da sociedade moderna. Com o crescimento econômico, todos os países desenvolvidos criam programas similares de Seguridade Social. Qualquer que seja seu sistema político ou econômico, qualquer que sejam as ideologias das elites ou das massas, os países ricos convergem em tipos de programas de saúde e assistência, no aumento da abrangência da cobertura e, em menor grau, nos métodos de financiamento" (1975:86).

Apesar disso, o autor não pretender negar a importância dos arranjos políticos, que são considerados os fatores explicativos das diferenciações existentes entre os sistemas criados a partir de um certo grau de desenvolvimento, destacando-se aí o papel de variáveis tais como o grau de centralização do governo, o formato da estratificação social e a mobilidade relativa, a organização da classe trabalhadora e a posição militar.

Assim, a predominância de uma autoridade central governamental favoreceria o gasto público com programas de Welfare e aumentaria a ênfase na igualdade, ao mesmo tempo em que evitaria que as clivagens internas e a heterogeneidade social afetassem negativamente o desenvolvimento de tais programas. Destaca ainda o papel da classe média como seu suporte ou antagonista, neste último caso, quando ela percebe o sistema como iníquo, ou favorecendo preferencialmente aos pobres. Também influenciariam negativamente a percepção da classe média fatores como o peso das contribuições diretas e o individualismo decorrente da posição de não-assalariamento. Ideologias favoráveis são, por outro lado, decorrentes da força e da organização da classe trabalhadora e dos níveis de participação por ela alcançados.

Muitos estudos têm buscado analisar como os partidos políticos catalisam estas demandas ou inscrevem tais ideologias em seus programas de governo, e em estudos de casos específicos, têm encontrado que a competição partidária através das eleições dos governantes tem sido um importante fator no incremento dos programas do Welfare State. Com relação aos partidos, no entanto, as diferenciações parecem ser mais de natureza doutrinária, já que não foram identificadas alterações significativas nos programas governamentais de partidos com plataformas divergentes.

No entanto, diversos estudos têm demonstrado que a institucionalidade política, a composição e regras de funcionamento do Parlamento e seu poder frente ao Executivo, constitui-se em importante fator de favorecimento da sobre/sub representação de forças sociais favoráveis ou contrárias ao desenvolvimento das política sociais.

Tem sido freqüentemente apontado o papel da burocracia da Seguridade no sentido de controlar a agenda decisória, utilizando seu conhecimento técnico como instrumento de seletividade, favorecendo-se de sua posição para articular-se aos interesses sociais que facilitam sua permanência e expansão. Em suma, uma vez iniciado o programa de proteção social é inegável o papel desempenhado pela burocracia em sua evolução subseqüente. No entanto, as condições de emergência não poderiam ser explicadas pela existência prévia da burocracia, assim como também não se avalia o peso que tais con-

dições ocupam na conformação de um processo que delimitaria inclusive a própria capacidade de ação da burocracia.

Dentre estas condições, tem sido analisada a relação da guerra no desenvolvimento do Welfare State, e o principal estudo continua a ser o de Titmus (1958), no qual o autor destaca o papel da Primeira Guerra Mundial na criação de sociedades mais igualitárias, na medida em que os governos passaram a ter como preocupação a saúde e integridade de sua população e a sociedade se impôs um grau crescente de disciplina social, ambos fatores determinantes para criação do consenso necessário à imposição de uma cota de sacrifícios para viabilizar programas extensivos de proteção social.

Outros autores como Marshall (1965) e Beveridge (1987) chamam atenção para o contexto de guerra para explicar tanto o consenso criado e a integração propiciada quanto o planejamento nacional, ambos fatores que embasaram a adoção de políticas sociais pelos governantes. Em outros termos, salienta-se com o "fator militar" o caráter de compromisso da política social, que legitima a ação governamental na introdução de sistemas amplos de Welfare.

Em uma perspectiva diferente da visão embasada na teoria desenvolvimentista e pluralista de Wilensky encontra-se o estudo de Gough (1979), que desde uma análise marxista pretende fornecer uma visão compreensiva sobre o desenvolvimento do Welfare State, entendendo-o como um processo contraditório no qual cada tendência gera a contratendência equivalente: por exemplo, tendências para melhoria do bem-estar e desenvolvimento do poder dos indivíduos, controlando as forças cegas do mercado, simultaneamente a tendências à repressão e controle das pessoas, e à sua adaptação aos requerimentos da economia capitalista. Todo este processo está voltado para intervenção estatal na reprodução da força de trabalho, através dos mecanismos de taxação, regulação, subsídios e provisão de serviços.

As origens do Welfare State são encontradas no conflito de classes e no crescimento da classe trabalhadora, como resultado da organização e ação das massas, diretamente ou através da representação. Neste sentido, identifica que as lutas pelo sistema de proteção social, em seus primórdios, confundiram-se com a luta pela democracia política. Com a introdução do sufrágio universal e outros instrumentos da democracia liberal, foram criados canais através dos quais se poderia obter melhorias das condições sociais. Embora os direitos sociais algumas vezes tenham sido conseqüência da democracia e em outros casos uma alternativa a ela, o autor identifica na pressão das organizações dos trabalhadores – partidos operários, partidos de massa e sindicatos – e na relativa autonomia do Estado, os fatores cruciais na emergência das políticas sociais.

No entanto, para Gough (1979:62) o conflito de classes não é suficiente para explicar as origens e o desenvolvimento do Welfare, porque " nós temos que explicar como os interesses de longo prazo da classe dominante capitalista são formulados e personificados no campo do Welfare". Neste, sentido ele chama atenção para o papel desempenhado pelos partidos políticos na representação da classe capitalista, permitindo alternativas e estratégias diferentes.

Analisando a tendência para a centralização em todos os países neste século, bem como os contra-poderes representados pelo complexo jogo de relações governamentais, Gough conclui que "é a ameaça de um poderoso movimento das classes trabalhadoras

que galvaniza a classe dirigente a pensar mais coesiva e estrategicamente e a reestruturar o aparelho de Estado para este fim" (1979:65). No entanto, chama a atenção para o fato de que tanto a autonomia relativa quanto o grau de centralização do Estado, fatores determinantes de sua intervenção social, seriam por sua vez produto da própria evolução histórica precedente (por exemplo, existência ou não do absolutismo), não podendo ser tomados como mero produto de um estágio do desenvolvimento econômico.

Outro autor que procura entender a relação entre as condições e grau de mobilização da classe trabalhadora e o que ele denomina a democratização social do capitalismo é Esping-Andersen (1985 e 1990), partindo da hipótese de que o grau de mobilização política afeta o resultado distributivo (1985:223); assumindo que a história das coalizões políticas de classe é a causa mais decisiva das variações do Welfare State (1990:1).

Vendo-o como uma articulação de conflitos distributivos, o autor supõe que a institucionalização de responsabilidades políticas acerca de padrões de vida individuais, para além das relações de mercado, será provavelmente evitada pelas classes privilegiadas, porque, acima de tudo, representa uma alteração do poder em direção às classes mais desfavorecidas. Para o movimento operário, as políticas sociais representam um meio de cultivar a unidade de classe, valores coletivistas e solidários, no enfrentamento contra a competição e atomização impostas pelo mercado. Neste sentido, afirma que "a política social é, portanto, integral ao processo de formação de classe do movimento trabalhista... que a política social torna-se uma arena para a acumulação de recursos de poder para a classe trabalhadora; o princípio subjacente sendo a substituição das trocas no mercado pela distribuição social e dos direitos de propriedade pelos direitos sociais" (1985:228).

Entende, pois, a democratização social do capitalismo como uma política que envolve a desmercantilização dos assalariados e do consumo, a reestratificação da sociedade de acordo com princípios solidários, correções redistributivas nas iniqüidades impostas pelo mercado e, acima de tudo, a institucionalização do pleno emprego sustentado. A capacidade da organização e mobilização políticas da classe trabalhadora para conformar um capitalismo democratizado vai depender da estrutura relacional de poder de toda a sociedade, ou seja, na extensão pela qual os partidos não-socialistas estão mutuamente divididos; e das condições abertas pelos partidos da classe trabalhadora para forjar alianças com outras classes sociais (1985:223).

As conclusões do estudo de Esping-Andersen encontraram que o enfrentamento da mobilização da classe trabalhadora em sociedades com valores fortemente consolidados em torno de uma matriz liberal ou de outra corporativa inviabilizaram a institucionalização de uma política social nos moldes da social democracia, o que levou o autor a refletir que a análise com base exclusivamente no poder de mobilização de classe é insuficiente para explicar tais resultados.

A outra abordagem teórica que tem sido considerada uma das vertentes mais ricas na explicação do fenômeno Welfare State tem sido a de origem durkheimiana, representada especialmente pelos trabalhos do grupo que inclui Flora, Heidenheimer e também Alber. Para eles, o Welfare State é uma resposta ao processo de desenvolvimento das sociedades capitalistas industrializadas e seus consetâneos – incluindo aí o aumento

da divisão do trabalho, a expansão dos mercados e a perda das funções de segurança das organizações tradicionais – em busca de estabilidade e segurança, isto é, de um novo tipo de solidariedade, em um contexto de alta mobilização social.

Entendendo a consolidação dos Estados absolutistas como pré-condição para o desenvolvimento do Welfare State, os autores associam sua emergência com a evolução da democracia de massas, chamando, no entanto, atenção para o fato de que sua criação implicou em uma profunda transformação do próprio Estado, em suas estruturas, funções e legitimidade, já que se trata da emergência de um novo sistema de dominação (Flora & Heidenheimer, 1981:23).

É neste sentido que os autores o identificam como uma criação do capitalismo, e, mais do que isto, definem a cidadania como o elemento central da integração mecânica (por oposição à solidariedade orgânica) nas sociedade modernas e altamente diferenciadas (Flora & Alber, 1981:40).

Uma das afirmações mais contundentes de Flora (1986:XIII) delimita o fenômeno, circunscrevendo-o a um processo mais amplo vivido nos países europeus: "O moderno Welfare State é uma invenção européia – no mesmo sentido que o Estado nacional, a democracia de massas e o capitalismo industrial. Ele nasceu como uma resposta aos problemas criados pela industrialização capitalista: ele foi guiado pela luta de classes democrática e seguiu os passos do Estado nacional".

A cadeia do raciocínio é claramente percorrida: industrialização; grande mudança populacional na direção campo/cidade; quebra dos laços e redes tradicionais de solidariedade e integração; grandes unidades produtivas e a criação de coletivos de trabalhadores; mobilização e organização da nova classe trabalhadora; evolução da democracia de massas com a criação de partidos operários e socialistas; aumento da produtividade do trabalho e da riqueza acumulada; consolidação de um corpo burocrático estatal e domínio das técnicas administrativas; aumento da intervenção do Estado e criação de mecanismos redistributivos via políticas sociais; institucionalização do conflito industrial e redistributivo.

Considerando portanto o Welfare State como um instrumento comum de consolidação do Estado nacional, capitalismo industrial e democracia de massas no contexto europeu, os autores identificam inclusive uma periodização semelhante em seu desenvolvimento.

Segundo Alber (1981), a primeira fase seria a da pré-história do moderno sistema, no período entre 1600-1880, caracterizada pelo desenvolvimento das Poor Laws, e a concepção culpabilizadora da pobreza e assistência a elas associadas. A fase seguinte, do *take off*, inicia-se ao final do século XIX, com a adoção dos programas de Seguro Social como forma de integração dos trabalhadores, e vai de 1880-1914. Depois da Primeira Guerra Mundial inicia-se a terceira fase, de expansão, com a ampliação da cobertura para os estratos médios e a ampliação dos programas sociais, durante o período de 1918 a 1960, com o predomínio do princípio do dever do Estado de prover um mínimo. A quarta fase de aceleração vai de 1960 a 1975, onde a cobertura se universaliza e os níveis dos benefícios são sucessivamente ampliados, de acordo com a noção prevalente de garantia estatal de um nível ótimo, acarretando aceleração considerável dos gastos públicos com os programas sociais. A última e mais recente fase inicia-se em 1975, com a de-

saceleração do processo de expansão estatal e do ritmo de crescimento do gasto social, caracterizando um período de intenso criticismo ao Welfare State.

Heclo (1981) também estabelece uma periodização semelhante, embora tome como critério definidor mais propriamente a aprendizagem institucional do que gastos, modelos e cobertura utilizados por Alber, chegando aos seguintes estágios: experimentação (1870-1920), consolidação (1930-1940), expansão (1950-1960) e reformulação (1970-?).

Apesar de toda a identidade encontrada no processo europeu de construção e desenvolvimento do Welfare State, os mesmos autores procuram desvendar os determinantes das variações encontradas quando se compara os distintos países entre si.

Para tal, fazem uso do macromodelo de desenvolvimento político europeu proposto por Rokkan, com base no qual Flora propõe que as variações encontradas em relação ao Welfare State possam ser compreendidas a partir das diferenças estruturais resultantes da precocidade dos processos de formação do Estado e da nação; das diferenças subseqüentes na evolução da democracia de massas; das diferenciações quanto ao *timing* na criação das principais instituições do Welfare; e, finalmente, quanto ao aproveitamento da oportunidade de se criar programas em circunstâncias excepcionais como a guerra e as crises econômicas (1986:XVII).

Para analisar a persistência de diversidade entre os países, o autor propõe então duas dimensões, à luz das quais estas diferenciações possam ser elucidadas: "estatalidade", isto é, o grau em que o Estado central penetrou as instituições de proteção social, definindo o espaço de manobra para estruturas intermediárias; e, "fragmentação", ou o grau no qual estas instituições reproduzem diferenciações sociais.

O grau de "estatalidade" refletiria raízes antigas na formação dos Estados nacionais, tais como a diversidade das relações entre Igreja e Estado durante a Reforma; o estabelecimento de estruturas políticas mais ou menos centralizadas e a sobrevivência ou destruição de instituições representativas durante o período absolutista, criando oportunidades para o desenvolvimento de estruturas mais descentralizadas e formas associativas do Welfare State (Flora, 1986:XIX).

"Fragmentação", por sua vez, diz respeito à adoção, desde os primórdios do Welfare, de princípios de universalização da cidadania ou, ao contrário, de cristalização das diferenciações sociais em termos de fragmentações institucionais. Tal decisão estaria condicionada por elementos variantes na estrutura de classes européia: a heterogeneidade ou homogeneidade da operários da indústria (*blue-collar*); suas ligações com os camponeses e suas relações com os trabalhadores assalariados (*white-collar*).

O estabelecimento de sistemas universais e igualitários estaria dado pelo preenchimento de uma ou mais das condições abaixo:

- maior homogeneidade da classe trabalhadora, com menor influência de tradições anarquistas e maior influência de movimentos sindicais unificados;
- estabelecimento de um compromisso de classes entre trabalhadores urbanos e rurais, em situações em que a estrutura agrária está dominada por pequenos proprietários, na oportunidade da introdução do sistema de proteção social;

- predominância absoluta do operariado na composição da força de trabalho com baixo nível de institucionalização de diferenciações no interior da classe trabalhadora, somados a condições favoráveis à adoção de um consenso na oportunidade de criação do sistema de Welfare (Flora, 1986).

Neste sentido, embora destaquem como variáveis-chaves em sua análise das variantes o desenvolvimento socioeconômico, a mobilização política da classe trabalhadora e o desenvolvimento constitucional (Flora & Alber, 1981), tratam de enquadrar tais variáveis no conjunto do processo social de construção do Estado nacional, ou, em outra palavras, na identificação das vias de transição ao capitalismo.

Nesta ordem, também se coloca a análise efetuada por Rimlinger (1971:7) na sua afirmação de que o principal fator desencadeador deste processo foi a industrialização. Este é o fato crucial que vai desencadear uma situação nova, na qual "define-se uma nova reciprocidade entre os membros da sociedade, novas relações entre indivíduos e o Estado, novas formas de organização econômicas e sociais".

Assim, todas as sociedades que iniciaram a industrialização foram confrontadas com o mesmo problema da insegurança face às alterações no padrão tradicional de relações sociais. No entanto, as respostas que os países deram a esta mesma problemática diferiram amplamente. Rimlinger (1971:336) identificou três tipos de respostas dadas à emergência da problemática social:

- negar a proteção social como incompatível à ordem liberal capitalista, nos casos dos países cuja transição ao capitalismo se deu pela via liberal;
- incorporar as novas demandas ao antigo padrão de relações de autoridade, modernizando-o mas conservando-o ao mesmo tempo, o que ocorreu no caso dos países cuja transição ao capitalismo se deu pela via da modernização autoritária;
- incorporar as novas demandas como forma de promover a instauração de uma nova ordem socioeconômica, no caso da transição ao socialismo.

Neste livro procuramos demonstrar, tanto na análise dos casos históricos quanto na resenha da literatura que procura teorizar sobre o fenômeno social do Welfare, que apenas uma análise compreensiva, que procure entender o Welfare como parte de um processo social mais amplo – no qual ao mesmo tempo que se constrói o Estado nacional se define o formato e o conteúdo da cidadania – podemos dar conta tanto dos aspectos estruturais homogenizadores quanto das variações encontradas.

CRISE DO WELFARE STATE E DE ALGUNS MITOS

Além de ter se tornado um modelo adotado em quase todos os países ocidentais, independentemente do partido no governo, desde a Segunda Guerra Mundial, o Estado de Bem-Estar Social notabilizou-se por seu impacto econômico e político, caracterizado por: (*a*) um *boom* econômico amplo e sem precedentes, que favoreceu todas as economias capitalistas avançadas e (*b*) a transformação do padrão de conflito industrial e de classe numa forma que se afasta cada vez mais do radicalismo político, e até mesmo

revolucionário, e que conduz a um conflito de classe economicista, centrado na distribuição e crescentemente institucionalizado (Offe, 1983:41).

No nível político, a proposta social-democrata na qual se inserem o modelo econômico keynesiano e o Welfare State, representa uma modificação das regras do jogo político que segundo Buci-Glucksmann & Therborn (1981) se traduz pelo reconhecimento jurídico, sindical e mesmo político da classe operária, como um "sujeito coletivo". No entanto, tal institucionalização do conflito de classes, através tanto do sistema partidário competitivo quanto do Welfare State, se representou por um lado uma alteração da correlação de forças face ao reconhecimento das pressões da classe operária organizada, e portanto, a ausência de uma hegemonia burguesa, representou também, por outro lado, a condição de preservação da dominação burguesa. Ainda segundo Buci-Glucksman & Therborn, (1981) a social-democracia operou uma revolução passiva da burguesia na consolidação de seu poder de classe, alcançando assim o consentimento passivo, não-expansivo e não-hegemônico que resulta da satisfação de certas reivindicações mas "em pequenas doses, legalmente, de maneira reformista," apoiando-se sobre o Estado e resolvendo através do Estado as tarefas históricas e progressistas de uma classe."

Impossível deixar de assinalar novamente a natureza paradoxal e contraditória das políticas sociais, cujo significado político pode ser ao mesmo tempo o reconhecimento de uma nova correlação de forças entre as classes, o que exige transgredir as bases estreitas do liberalismo, tornando-se assim o instrumento eficaz de preservação do Estado capitalista, transmutado em social-democrata.

Economicamente, o Estado de Bem-Estar Social casava-se com a política keynesiana mais geral, supondo um mecanismo de ajuste entre oferta e demanda através do pleno emprego e das medidas assistenciais. Supunha-se que esta adequação se daria na medida em que uma política econômica ativa estimularia o crescimento econômico, donde resultaria maior volume de impostos, o que permitiria a ampliação controlada dos programas sociais, o que estimularia o consumo, etc., fechando o ciclo.

Recentemente, face à grave crise econômica mundial que marcou a década de 70 e seguiu assolando as economias periféricas nos anos 80, todo este sistema político e econômico veio a ser questionado e a evidência maior foi a eleição e posterior reeleição dos governos conservadores de Reagan nos Estados Unidos e Tatcher na Inglaterra, com propostas políticas de corte dos gastos públicos nos programas sociais.

Politicamente, o colapso da social-democracia nos marcos de uma profunda crise econômica caracteriza-se por um enfraquecimento das instituições que foram o baluarte da democracia, como por exemplo o sistema partidário, que passou a enfrentar a preponderância do Executivo sobre os poderes Legislativo e Judiciário e o desenvolvimento de uma tecnoburocracia forte, como portadora de um saber que viabiliza e fortalece o poder central.

A incapacidade da social-democracia de revitalizar-se neste contexto recessivo e de crise orgânica e de Estado tem aberto espaço para as forças conservadoras que rearticulam-se ideológica e politicamente em torno dos princípios liberais em combate à feição democrática assumida progressivamente neste século.

- Como um dos sustentáculos da proposta social-democrata, o Welfare State passa a ser objeto de críticas constantes, entre as quais podemos encontrar argumentos de pensadores de direita e de esquerda tais como sintetizados por Offe (1983):
- Ao tentar solucionar o problema da demanda macroeconômica, o Welfare State ampliou o problema da oferta, introduzindo uma rigidez no mercado de trabalho, incompatível com a lógica da acumulação capitalista, na medida em que desmercantilizou parte substancial da reprodução da força de trabalho.
- Como conseqüência, contribuiria parcialmente como desestímulo ao trabalho, já que os esquemas rígidos de proteção tornam a mão-de-obra menos ajustada às variações estruturais e tecnológicas da economia.
- o Welfare State funciona como um mecanismo de redistribuição da renda em favor dos setores monopolistas. As mudanças tecnológicas inerentes à produção monopolizada geram um excedente populacional relativo, que fica cada vez mais dependente do Estado. Como conseqüência do crescimento irracional do setor monopolista, cuja acumulação se faz acompanhar pelo desemprego e pobreza, o Estado assume os ônus da reprodução deste "excedente" populacional, socializando os custo dos investimentos sociais. O crescimento do setor estatal e da despesa estatal tornam-se pois imprescindíveis à acumulação lucrativa do capital monopolista.

Para a corrente marxista a crise do Welfare State revelaria a contradição básica da sociedade capitalista entre as forças produtivas, cada vez mais socializadas, e a permanência de relações de produção de caráter privado, o que, segundo Gough (1979:105), se expressa pelos níveis crescentes da despesa estatal com os serviços sociais como parte dos requerimentos da acumulação e reprodução do capital ao mesmo tempo em que o próprio crescimento do Estado inibe a acumulação do capital.

Para a corrente liberal, a crise atual é conseqüência do estancamento econômico em decorrência da limitada disponibilidade de recursos para as inversões produtivas, que, por sua vez, é o resultado da redistribuição pública de um capital escasso até um consumo improdutivo (Navarro, 1990:18). A suposição é de que a redistribuição se faria em três direções: do setor privado ao setor público da economia, do capital ao trabalho e dos setores de mais altos ingressos aos mais baixos, bem como dos setores produtivos aos improdutivos. Navarro (1990) procura demonstrar com dados a falácia deste diagnóstico, bem como do receituário liberal que propugna pela volta do Estado mínimo não, intervencionista, apontando a persistência de um keynesianismo militar em detrimento das políticas sociais.

O débito crescente da acumulação real do valor em uma economia cada vez mais integrada mundialmente, tem na crise do Welfare sua forma fenomênica imediata – já que aparecem como gastos improdutivos, por um lado, e mecanismos rígidos que impedem a aplicação de medidas corretoras, por outro lado – tendendo a encobrir a profunda crise do sistema produtor de mercadorias que tem se expressado através de fenômenos mais profundos, como a crise do socialismo e também do capitalismo desenvolvido.

Sem querer aprofundar o debate em torno da crise – do capitalismo, do Welfare ou de ambos; tema que foge às intenções desta obra – limitar-nos-emos a tratar a questão

da crise do Welfare como um momento que propiciou novas reflexões sobre a natureza e os modelos de proteção social, bem como sobre suas limitações e perspectivas. Neste sentido, apontamos algumas temáticas emergentes e/ou recorrentes neste contexto: sobre o desenvolvimento ascencional e irreversível; sobre a relação do Welfare com a alteração da estrutura de classes; sobre a permanente tensionalidade entre Welfare e democracia; sobre a necessidade de refazer o compromisso social; sobre os conflitos atuais que transcendem os modelos de proteção social.

A crise atual propiciou pelo menos a demolição de certos mitos e abriu espaço para algumas temáticas novas, além de reafirmar nosso argumento central em relação às diferenças políticas oriundas dos padrões de transição, que informaram não apenas a conformação dos modelos de proteção social, assim como os esquemas de reajuste que estão sendo adotados em uma situação de crise.

O DESENVOLVIMENTO DO WELFARE NÃO É ASCENSIONAL E IRREVERSÍVEL.

Embora o histórico do desenvolvimento das políticas sociais sugira uma espiral com um movimento ascencional que passa da forma assistencial, desenvolve o sistema de Seguro Social e finalmente realizaria plenamente a cidadania na Seguridade Social, diversos autores têm chamado atenção para o caráter cíclico e fragmentado das políticas sociais. Já Piven & Cloward (1972) apontavam no estudo do caso americano que as políticas sociais não apresentam um curso ascencional linear, sendo mais bem cíclicas, movimento que depende dos problemas de regulação da sociedade mais ampla que o governo tem que enfrentar. A expansão das políticas sociais ocorreria durante a eclosão ocasional de desordem civil produzida pela massa de desempregados, e sua contração ou mesmo abolição se daria apenas quando a estabilidade política fosse restaurada. Tal proposição tem como base uma situação em que a classe trabalhadora não se encontra organizada em um forte movimento social-democrata, identificando sua atuação mais propriamente como massa marginalizada, o que certamente compromete a possibilidade de sua generalização para o contexto europeu.

Já Suzane de Brunhoff (1976) identifica a existência de políticas assistenciais sobrevivendo concomitamente às políticas de bem-estar social. Nenhum dos países desenvolvidos teria eliminado tais políticas, e, para esta autora, tal anacronismo é uma função de classe. Desta forma, nega a hipótese de um curso ascencional da assistência ao seguro, e posteriormente ao Welfare, e identifica a raiz da persistência das diferentes modalidades na própria fragmentação da classe trabalhadora, em face da coexistência de diversas formas de extração da mais-valia; formas não mercantis convivem com a extração da mais-valia absoluta e da mais-valia relativa. Persistiria, portanto, a diferenciação entre operários e pobres, ou exército industrial de reserva, sendo este último assistido enquanto o primeiro se beneficiaria do Seguro Social. Além do mais, a existência da modalidade assistencial indicaria a permanência de uma tendência à reversão do direito à assistência nos momentos de crise do capitalismo.

No entanto, a possibilidade de retrocesso não se daria da mesma forma em todas as sociedades, mas variaria em função tanto da homogeneidade e grau de mobilização da

classe trabalhadora na origem e desenvolvimento do processo, quanto da estrutura da coalizão de classes capaz de sustentar o Welfare. Finalmente, todos estes fatores se plasmariam no legado histórico da institucionalização do modelo de proteção social cujo caráter mais universalista, especialmente sustentado por uma estrutura corporativa, resistiria mais à mudança do que um modelo de proteção de caráter particularista ou residual.

O Welfare Alterou a Estrutura de Classes Forjando uma Nova Rede de Lealdades Distintas.

Em primeiro lugar, o desenvolvimento do Welfare State veio confirmar as teses defendidas por Polanyi (1980) acerca do falacioso argumento liberal que separa o público do privado, a economia da política, o Estado da sociedade. Neste sentido, a concepção da proteção seja como complementar ao mercado seja como um atenuador das desigualdades geradas na esfera produtiva, também não resiste à análise mais profunda que aponta a necessidade de uma reconceitualização dos direitos sociais, que, segundo Esping-Andersen (1990), deveriam ser vistos em termos de sua capacidade de desmercantilização.

É neste sentido que Oliveira (1988) propõe, em vez do uso capcioso do conceito de intervenção estatal, o conceito de "fundo público de reprodução do capital", já que a produção do valor nas sociedades capitalistas depende cada vez mais da existência de antimercadorias sociais, como a desmercantilização da força de trabalho representada pelo salário indireto.

Os mesmos autores que desvendam esse fetiche do Estado (Oliveira, 1988, Gough, 1979, King, 1988 e Esping-Andersen, 1990) são também os que chamam atenção para as alterações introduzidas pelo desenvolvimento do Welfare na estrutura e composição das classes sociais, bem como nas conseqüências desta transformação em termos das possíveis alianças políticas.

Para Esping-Andersen (1990:31), até a Segunda Guerra Mundial as classes oriundas do meio rural dominavam o cenário político e o Welfare foi o produto de quem as capturou. A partir de então, o desafio social-democrata foi buscar a conciliação entre as demandas da classe operária e dos trabalhadores *white collars* sem sacrificar o princípio da solidariedade. O próprio Welfare tem que ser considerado um importante fator no aumento da burocracia pública, ao mesmo tempo em que altera a estrutura de emprego com a ampliação sem precedentes do emprego de profissionais nos serviços sociais. Finalmente, cabe mencionar a profunda alteração representada pela incorporação da mão-de-obra feminina tanto na burocracia das instituições sociais quanto como profissionais, na prestação de serviços.

Assim, a inclusão da classe média se deu por uma dupla via, isto é, tanto como consumidores beneficiados pelos programas sociais quanto como produtores incorporados à rede de serviços sociais.

As conseqüências deste fenômeno podem ser apontadas em termos econômicos, políticos e ideológicos, na medida em que não apenas o setor terciário torna-se progressivamente mais numeroso, quanto em termos das possíveis alianças e estratégias políticas

que venham a adotar, sem deixar de considerar que a desmercantilização do trabalho atua na conformação de uma nova estrutura ético-produtiva.

A corrosão dos critérios de mercado nas democracias industriais, com o aumento do emprego e especialmente do emprego público, altera a natureza do conflito entre Estado e economia, o que leva King (1988:53) a afirmar que os sistemas maduros têm suas estruturas e benefícios entrelaçados às estruturas sociais que eles próprios remodelaram.

Além de consolidar a posição e função da nova classe média, o Welfare propiciou a organização dos funcionários públicos em sindicatos fortemente combativos na defesa de seus interesses e na preservação das suas estruturas. Assim, se por um lado a burocratização é um resultado freqüentemente apontado do desenvolvimento do Welfare, transformando o cidadão em um consumidor passivo, por outro lado a organização dos empregados públicos em termos sindicais aproxima-os ideológica e estrategicamente dos setores da classe trabalhadora beneficiários dos programas sociais, forjando uma nova coligação defensiva das estruturas sociais. Neste sentido, pode-se afirmar que o Welfare não é o resultado passivo do desenvolvimento do capitalismo, mas, ao mesmo tempo, um importante elemento na conformação do capitalismo e do seu possível futuro.

Capitalismo e Democracia no Mundo do Trabalho

O ciclo virtuoso do capitalismo, que se inaugura depois da crise de 1930, no qual passam a conviver harmonicamente altas taxas de desenvolvimento econômico nacional, com a regulação estatal das condições de provisão de crescentes níveis de bem-estar social aos trabalhadores politicamente integrados, parece demonstrar sua exaustão. Esta exaustão estaria dada pela incapacidade da organização social conformada àquela época – "estatismo coletivista centrado no trabalho", nas palavras de Offe (1985) – responder de forma eficiente às novas condições colocadas tanto em termos da produção econômica quanto da reprodução social e da garantia da ordem política.

Caberia lembrar que a construção dos sistemas de proteção social foi resultado da produção econômica e da ordem política, em termos de mercados nacionais, originando-se daí os Estados nacionais e seus cidadãos. A crescente internacionalização produtiva e financeira do capitalismo em sua fase atual transformou a originária correspondência entre produção econômica e reprodução social e garantia do dever político em uma relação altamente conflitiva. Em outras palavras, a produção econômica e de valor se desterritorializaram, enquanto a reprodução social e a ordem política seguiram adscritas à esfera nacional. Neste sentido, a garantia dos direitos de cidadania, base fundamental da legitimidade das democracias industrializadas, segue sendo uma obrigação do Estado nacional, mesmo na circunstância em que a reprodução do capital se encontra cada vez mais transnacionalizada, restando, portanto, ganhos fiscais necessários à garantia dos benefícios adquiridos historicamente.

Na medida em que a reprodução econômica se dá cada vez mais em termos transnacionais e a reprodução do consenso segue adscrita à esfera nacional, pode-se antever, de um lado, uma crise financeira dos sistemas de proteção social, com a conseqüente perda

de legitimidade dos governos no exercício do poder político, e, de outro lado, a preemência no sentido de alteração das estruturas sociais e políticas do capitalismo avançado.

Esta questão, de certa forma, introduz a seguinte, que diz respeito à tensionalidade entre democracia e capitalismo, reinaugurada a partir da crise econômica dos anos 70. Na medida em que a combinação entre democracia e capitalismo é entendida como um compromisso de classes (conforme Przeworski) propiciado pela expectativa de lucro de ambas as parte, afiançada peia institucionalidade estatalmente garantida, através de uma política keynesiana; este casamento histórico fica cada vez mais difícil, nas circunstâncias atuais, de fracasso da estratégia coletivista diante dos problemas colocados desde o lado da oferta e da impossibilidade de controle da inflação.

Na medida em que são retiradas as bases materiais para uma reprodução automática do consenso, os teóricos são levados a formular a questão pelo lado contrário, considerando que "se o Estado democrático é um Estado do bem-estar, isso não é devido à democracia, mas apesar dela" (Offe, 1989:297). Assim, Offe considera que tal fenômeno deveu-se "às solidariedades e aos modos de integração normativa que sustentam a produção contínua de bens coletivos" em uma conjuntura específica do capitalismo nos países industrializados. Mas desde os anos 70 o processo de decomposição e desestruturação dessas coletividades tem levado ao enfraquecimento do caráter solidário que gera o apoio político necessário à existência do Welfare, o que colocaria como cenário possível a opção crescente pela alternativa não-cooperativa. Divorciam-se assim democracia e capitalismo, em uma sociedade em que a normatividade coletiva cede cada vez mais espaço a uma organização societária marcadamente anti-solidarismo-igualitarista, com o ascenso do neocorporativismo e do individualismo.

Habermans (1987) identifica a raiz desta situação no esgotamento das utopias da modernidade, na qual a construção do Estado social estava fundada no primado do trabalho, da ciência da técnica e do planejamento como instrumentos seguros de controle da natureza. Na medida em que as forças produtivas transformaram-se em forças destrutivas, o planejamento favoreceu a desagregação e a opressão, ao invés de gerar emancipação e autonomia, esgotaram-se as possibilidades de se construir uma sociedade coesa em torno da dimensão do trabalho. Neste sentido, o Welfare State, como instrumento fundamental de organização da coesão e da reprodução social, mostrou-se progressivamente inadequado para assimilar os conflitos colocados para além da tensionalidade entre classes sociais e/ou colocadas desde fora da esfera produtiva, tais como as questões levantadas pelos movimentos de mulheres, jovens, ecologistas, etc.

Finalmente, a problemática do trabalho nos remete também aos fundamentos do crescimento econômico e da hegemonia social-democrata no pós-guerra, tendo como um dos seus fundamentos a forma de produção fordista/tayllorista. A emergência de novas formas de produção no final deste século estão colocando na cena política a necessidade de construção de novas estratégias políticas mais adequadas às características da produção pós-fordista de especialização flexível.

Para Clarke (1990), o fordismo baseava-se na produção massiva de produtos homogêneos, usando uma rígida tecnologia de linha de montagem, máquinas e rotinas estandartizadas, na qual a produtividade era alcançada com o ganho por economia de escala e a desqualificação, intensificação e homogeinização do trabalho. A homogeini-

zação e massificação da produção teria como conseqüência fenômeno similar em termos do consumo de massa e da agregação dos interesses políticos através de instrumentos coletivos como o sindicalismo, em luta por ganhos salariais uniformes paralelamente ao aumento da produtividade.

Atualmente, seja pela saturação do mercado, seja pelos requerimentos tecnológicos das áreas de ponta da produção, está ocorrendo uma mudança que enfatiza o estilo e a qualidade dos produtos por um lado, e a especialização e diferenciação da produção, por outro. A erosão das estratégias massificadoras imporia a emergência de novas identidades e o esvaziamento de antigas identidades políticas, requerendo uma maior diferenciação no tratamento das necessidade sociais. Esta nova demanda seria impossível de ser atendida nos marcos de um Welfare altamente padronizado e burocratizado. Daí a necessidade de transpor para o nível das políticas sociais os requerimentos atuais de flexibilização e diferenciação das estratégias produtivas, incorporando princípios de pluralidade e inovação no tratamento das demandas sociais. Neste sentido, o que se prevê é uma mudança e redefinição do papel do Estado como estrategista, ao mesmo tempo em que suas funções atuais seriam progressivamente descentralizadas.

Rumo a um Novo Compromisso Social

Anteriormente caracterizamos o Welfare como um conjunto de medidas políticas de caráter econômico e social que emergiram como resposta ao processo de modernização, viabilizando uma integração mecânica em sociedades industriais com alto nível de mobilização das classes sociais (conforme Flora, Alber e outros). Essa integração foi viabilizada através do compromisso keynesiano pelo qual compatibilizava-se desenvolvimento capitalista e democracia, por meio de um programa visando a garantia de pleno emprego e igualdade ou segurança social, forjando assim as bases para uma sociedade solidária. Nas palavras de Przeworski &Wallerstein (1988:31) o keynesianismo forneceu uma justificação técnica para o compromisso de classe, possibilitando aos partidos dos trabalhadores a participação nos governos em sociedades capitalistas.

Assim, fica claro que o Welfare assenta-se sobre um compromisso de classes, possibilitando a redistribuição da riqueza social para as classes menos favorecidas, cuja participação estava garantida institucionalmente e cuja mobilização requeria uma resposta social integradora. No entanto, a crise atual tem apontado não apenas para os limites deste compromisso original mas, sobretudo, para as novas necessidades e possibilidades que se colocam no cenário político, em termos de bases sociais para um novo compromisso societal.

A crise das formas estatalizadas da política, evidenciada pela perda de poder do Parlamento e pelo aumento da formas corporativas de representação de interesses por um lado, e pelo florescimento dos novos movimento sociais por outro lado, colocou para os teóricos de esquerda a necessidade de formular uma estratégia pós-keynesiana para o socialismo, na terminologia de Buci-Glucksmann & Therborn (1981:302). O desafio a ser superado diz respeito a como conquistar espaços de autonomização das classes e das novas forças sociais, através da construção de uma estratégia de hegemonia pluralista e ex-

pansiva, em um momento em que o Estado se torna cada vez mais corporativo e centralizador.

Na linha de análise dos teóricos integracionistas, Flora (1986:XXVI) tem chamado atenção para os desafios atuais enfrentados pelo Welfare, e que merecerão uma resposta através do processo de adaptação institucional, mesmo depois de superados os efeitos da crise econômica neste campo. Neste sentido, aponta que a desintegração atual dos sistemas, ao contrário de sua origem, não estaria relacionada a um conflito de classes, mas sim à incapacidade de suas instituições de se adaptarem aos modernos desafios colocados pela sociedade, recriando as condições de integração social. Para ele, tais desafios seriam:

- o envelhecimento da população e a necessidade de um novo contrato entre gerações;
- as mudanças sexuais na divisão do trabalho e a necessidade de um novo contrato entre os sexos;
- a mudança de valores e a necessidade de um novo contrato entre Estado e cidadãos.

Nesta linha de raciocínio, os autores (Alber, 1981; Rosavallon, 1988 e outros) procuram uma explicação de natureza política para a crise, sem considerar mas também sem absolutizar seus aspectos mais visíveis em termos financeiros. Assim, identificam uma crise de legitimidade na base do processo atual de questionamento e revisão das bases da proteção social, embora salientando que o comprometimento com os valores básicos de liberdade individual, igualdade social e segurança econômica deverá persistir (Heclo, 1981), já que o Welfare tornou-se um elemento constituinte da estrutura social moderna para o qual não existem equivalentes funcionais efetivos (Alber, 1981:468).

No entanto, o elevado grau de burocratização e conseqüente centralização e alienação acarretados pelo seu desenvolvimento minaram as bases da solidariedade necessária para apoiá-lo. Fugindo de uma crítica liberal que vê como solução o retorno a um Estado mínimo, os autores mencionados questionam, no entanto, a redução da questão a uma polarização estatização *versus* privatização, propondo repensar as formas de solidariedade social emergentes com o desenvolvimento do Welfare como a possível saída para o impasse atual.

Rosavallon (1988) identifica a raiz da crise com a impossibilidade da coesão ser garantida através de uma solidariedade mecânica propiciada pelo Estado-Providência em uma sociedade que se articula em torno do indivíduo como categoria política e econômica central. A conseqüência deste modelo é, por um lado, uma crescente alienação, expressa pelo comportamento dos atores envolvidos para os quais não se coloca a relação entre atitudes individuais e o equilíbrio do sistema. Aí residiria a causa sociopolítica dos impasses atuais em relação ao custo financeiro das políticas sociais. Por outro lado, a falácia da exclusividade da organização social a partir da bipolaridade indivíduo-Estado revela-se na incapacidade de reconhecimento e mesmo de incorporação das formas de organização e solidariedade social em uma sociedade cada vez mais corporativizada. A redução do espaço de barganha coletiva no campo das relações industriais tem sido substituído por uma forma de corporativismo social que reduz as condições de governabilidade.

Os possíveis cenários para superação desta situação indicam a necessidade de uma profunda reformulação do *mix* público-privado no campo das políticas sociais. Em um deles, a desestatização do social implicaria na maior flexibilização da relação público-privado, com a incorporação de formas de organização societária baseadas no trabalho voluntário e no princípio de auto-ajuda, através de um processo de descentralização e socialização (Rosanvallon, 1988; Alber, 1988).

Em um outro cenário, baseado na experiência dos países escandinavos, prevê-se uma reestruturação dos sistemas de Welfare com base em um mecanismo corporativo de organização envolvendo grupos socioeconômicos representantes do Capital e do Trabalho e o Estado, já que provou ser, naqueles países, a melhor estruturação para enfrentar as contradições da fase atual do capitalismo e suportar um expansivo sistema de proteção social.

Alguns autores (Gough, 1979; Schmitter, 1984) apontam este cenário como provável solução, mesmo que temporária, sem no entanto deixar de sinalizar as contradições que se colocariam a partir de sua adoção, tais como o estreitamento da base social de apoio ao Welfare, assim como o risco de alta diferenciação dos benefícios. Outros, como Mishra (1984), apesar de considerar as possíveis conseqüências da solução corporativista, seguem defendendo-a como a única forma de resposta nacional a uma crise de caráter internacional, já que seu enfrentamento vai necessariamente requerer uma estreita cooperação entre os principais interesses socioeconômicos em cada realidade nacional. A questão que permanece, neste caso, é se o corporativismo é uma estratégia a ser adotada como modelo para forjar um novo compromisso social ou, ao contrário, o corporativismo é nada mais que a resultante de um compromisso que se origina em uma situação particular de combinação entre estrutura de classes e desenvolvimento econômico.

Para Pensar a Questão Social na América Latina

A PROTEÇÃO SOCIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA

A historiografia latino-americana, em especial a brasileira, em frase atribuída, no início do século, ao Presidente Washington Luiz, registrou a emblemática alteração no tratamento da questão social, deixando de ser vista como um caso de polícia para ser abordada como uma política pública. Evidentemente que a violência nunca deixou de ser parte das respostas estatais à emergência das demandas sociais, o que significa que a alteração assinalada representa uma ampliação do repertório de respostas, deslocando a mera negação e repressão da sua posição predominante e praticamente exclusiva.

A compreensão da proteção social como uma política pública requer sua inserção como parte das estratégias e projetos que se cristalizam no âmbito estatal visando à criação, reprodução e manutenção das estruturas de poder.

Assim, a análise deve compreender as políticas públicas como uma mediação entre Estado e sociedade, permitindo entender não apenas a própria natureza do Estado como também a dinâmica de sua institucionalização através, por exemplo, do desenvolvimento das estruturas de proteção social.

O estudo da emergência e da institucionalização de uma política como a de seguridade permite-nos identificar o lugar que esta questão ocupa tanto no interior do Estado como para diferentes setores da sociedade, levando-nos a desvendar a intrincada teia de relações de poder que se estabelece de forma a requerer tal mediação, expressa pelo desenvolvimento de uma política pública.

Um conceito de grande utilidade (infelizmente sem uma tradução precisa em línguas latinas) para a análise das políticas públicas é o de *statecraft*, empregado por Malloy (1991:4) no estudo das políticas sociais, indicando a percepção do Estado como uma dinâmica relacional na qual são construídos "modos de organização que buscam tanto criar quanto conter e canalizar poder em estruturas de relações recíprocas".

A importância deste conceito é devida ao esforço de reunir em uma mesma forma de apreensão do desenvolvimento de uma política pública a sua base social enquanto construção e consolidação de relações de força, ao mesmo tempo em que estruturação de

veículos organizacionais e administrativos de canalização e circulação do poder em uma dada estruturação do Estado.

Entendendo a cidadania como a contraparte da construção do Estado, isto é, como processo simultâneo e correlato à dinâmica da consolidação de uma autoridade central, pode-se fugir de um modelo tradicional de análise das políticas públicas no qual elas são tomadas como respostas passivas do Estado aos *inputs* do ambiente externo, ou mesmo como *outputs* de um processo decisório e administrativo que impacta o meio circundante.

Malloy (1991:5) define *statecraft* como "um aspecto de um processo de mediação essencial no qual as políticas públicas (o conceito de público é central para qualquer noção histórica do Estado) dão forma e substância ao fenômeno da cidadania. Especificamente, *statecraft* é visto como a iniciação de políticas públicas pelos "agentes" (em termos legais, agentes fiduciários) dotados de poder para agir em nome do Estado, elaborando e regularizando as relações fundamentais entre Estado e sociedade. *Statecraft* é o cerne do processo de formação e reformulação, ao longo do tempo, da associação civil conhecida como Estado, pelo desenvolvimento de relações entre membros da associação (cidadãos) e a autoridade central que integra a associação e provê os meios pelos quais alguns membros podem expandir o poder produzido pela associação".

Entendido como parte da dinâmica relacional do poder, o processo de desenvolvimento da política pública diz respeito ao estabelecimento de relações de mediação entre Estado e sociedade a partir da emergência política de uma questão, isto é, a partir do momento em que as forças que a sustentam são capazes de inseri-la na arena política como uma demanda que requer resposta por parte do poder público.

Isto representa, por um lado, a capacidade alcançada pelas forças de sustentação de imposição de sua questão, ou seja, a habilidade e poder de transformar sua necessidade em demanda política, mesmo que não tenham capacidade de regulação sobre o curso subseqüente do processo decisório e sobre o modo de enquadramento e resposta à demanda colocada na agenda governamental. Por outro lado, ao implantar uma normatividade reguladora dos processos sociais, através do enquadramento da reivindicação por meio de uma política estatal, canalizando o poder emergente e disciplinando sua possibilidade de exercício, o que ocorre é um processo de expansão de classe (Castro Andrade, 1985). A expansão de classe assegura a hegemonia das forças dominantes ao garantir o enquadramento das reivindicações no âmbito das estruturas técnicas, legais e políticas – canais pelos quais doravante deverão transitar inclusive os questionamentos e a oposição – assegurando a estabilidade no exercício do poder. Este processo implica no reconhecimento de direitos dos cidadãos, ou seja, na constituição e reformulação permanente do estatuto da cidadania. Implica, também, no trabalho de forjar o próprio Estado, seja no que diz respeito à construção de sua dimensão nacional, seja na operação de uma engenharia institucional que assegure o controle da questão socialmente posta. Enfim, mais do que um aumento das estruturas estatais, o que se requer é uma ampliação nos graus de *estatalidade*.

Esta abordagem distancia-se, pois, dos estudos que tomam a política pública como resultante de pressões por parte de sujeitos políticos previamente constituídos e também daqueles que a vêem como efeito da ação interventora de um Estado concebido

como entidade cuja imanência denota ausência de uma dinâmica interativa e construtivista pela qual se possa apreender os graus de desenvolvimento de sua institucionalidade. Por desenvolvimento de sua institucionalidade estamos entendendo o fortalecimento de uma autoridade central, através da concentração do poder, de forma a garantir condições de governabilidade como parte do processo de consolidação e expansão da hegemonia.

Evidentemente que isto requer a construção simbólica da nacionalidade, como inclusividade que diferencia uma coletividade das demais, assegurando o lastro para a percepção subjetiva de igualdade e identidade coletiva que são subjacentes à definição do que seja considerado bem público, criando assim possibilidades de legitimação da ação estatal. Nas palavras de Offe (1985:293), "a autoridade estatal que impõe a produção de um bem coletivo deve ser considerada um bem coletivo em si mesma", problema que só se soluciona ao se tomar em conta a existência subjacente de uma certa percepção subjetiva da identidade coletiva.

Em resumo, a análise das políticas sociais como parte do conjunto de políticas públicas deverá contemplar a dinâmica contraditória na qual as políticas sociais são parte intrínseca da construção coletiva e conjunta da nacionalidade, da cidadania e da institucionalidade estatal.

Assim sendo, um esquema geral de análise das políticas públicas deveria contemplar, em uma dimensão histórica, portanto, espaço-temporal, as condições de sua emergência, a dinâmica do seu desenvolvimento e as contradições e tendências de seu desdobramento político-institucional.

Com relação às condições de emergência, é preciso considerar inicialmente *quem* põe a questão na cena política, ou seja, quais as forças sociais que se aglutinam em uma coalizão capaz de sustentar o posicionamento de uma certa demanda e requerer a sua inserção na agenda governamental. Segundo Oslack & O'Donnell (1976), existem diferentes formas de exercício do poder que impedem o surgimento histórico de uma questão, tais como negar a sua problematicidade, afirmar a sua inevitabilidade, relegá-la ou reprimi-la.

A emergência de uma questão pressupõe, pois, uma nova correlação de forças, a criação de um tecido social em torno de uma problemática, com capacidade de inseri-la no debate político. Este processo social tecido em torno de uma questão, para usar a feliz expressão de Oslack & O'Donnell (1976:20), envolve a constituição de sujeitos políticos, isto é, a construção de uma contra-hegemonia, de uma cultura no sentido gramsciano, capaz de organizar valores e ideologias e direcionar a condução de um projeto através de estratégias políticas. Tal processo implica na mobilização de atores sociais, quer sejam eles situados no interior do Estado ou da sociedade, criando assim a base social necessária à sua sustentação. Neste sentido, a emergência de uma questão é sempre uma indicação da alteração na correlação de forças organizada em torno desta problemática, ou seja, é um movimento na luta pela hegemonia.

Há que se ter em conta que uma necessidade socialmente problematizada transforma-se assim em demanda política, passando a fazer parte da agenda de problemas socialmente reconhecidos ou vigentes. No entanto, isto não garante, por si, seu enquadramento ou solução, devendo ser considerado em nossa análise, o *timing* entre a emergên-

cia de uma questão e sua efetiva inserção na agenda governamental na qual têm origem os processos decisórios acerca da definição e implementação das políticas públicas.

Portanto, é necessário considerar tanto a coalizão que dá sustentação à emergência desta questão quanto os diferentes atores que possam se posicionar contrariamente, bem como a postura da burocracia estatal face à urgência no seu enquadramento ou à sua postergação, relegação ou repressão.

A posição dos decisores no interior do Estado será demarcada pela correlação de forças que se estabelece na sociedade, bem como pela percepção política da possibilidade de inclusão da nova questão em uma estratégia legitimadora. Por outro lado, esta percepção dependerá de *como* a questão está sendo definida e colocada: se se trata de um enfrentamento direto da hegemonia de classe; se visa à desestabilização do regime/governo; se pode ser canalizada através de um projeto reformista legitimador, etc. Evidentemente que a colocação de uma questão é uma "posta em marcha" de um processo no qual a sua própria forma dependerá do jogo das interações (negociações) que se vão processar. Freqüentemente os analistas de políticas públicas têm tomado como parâmetro para seu estudo a estrutura de escassez, considerando que só algumas questões são problematizadas e, dentre estas, apenas algumas serão enquadradas e poucas serão resolvidas.

Tomando como exemplo a questão da pobreza na América Latina, numerosos estudos têm demonstrado que mesmo quando este conceito é traduzido como conjunto de necessidades básicas, para efeito de sua operacionalização, não se alcança tratá-lo em suas dimensões histórica, antroposocial e política (Franco, 1982). Por outro lado, constata-se também que a questão da pobreza só alcançou um estatuto político no momento em que se pode inseri-la em um projeto nacional de criação de estratégias desenvolvimentistas (Molina, 1980 & Wolfe, 1982). Finalmente, os estudiosos (Mesa-Lago, 1980; Franco & Zavala, 1984) afirmam que as políticas sociais, para não falar das econômicas que incidem sobre o trabalho, na América Latina, não estão dirigidas para responder às demandas colocadas em termos da problemática da pobreza, já que elas não estão sequer dirigidas para os grupos social e economicamente mais vulneráveis.

Este exemplo é ilustrativo das limitações do conceito de escassez, tomado em seus aspectos basicamente quantitativos, para dar conta da análise das políticas públicas, já que o elevado nível de crescimento econômico, propiciado pela adoção das estratégias desenvolvimentistas na região, não resultou em alteração da questão da pobreza.

Santos (1979) trabalha com a estrutura de escassez, com o intuito de dar conta também dos aspectos qualitativos envolvidos no processo decisório. Tanto as elites decisórias quanto os demais grupos sociais posicionam-se em relação às alterações na estrutura da escassez, promovendo assim um processo de diferenciação social, "ao induzir a emergência de organizações que têm por objetivo alterar a posição na estratificação social dos grupos que representam" (Santos, 1979:63). Finalmente, o autor propõe que as mudanças no comportamento das elites, que geram novas decisões políticas, decorreriam tanto da complexificação social (diferenciação + organização) quanto das mudanças no conhecimento social especializado.

O primeiro ponto importante a ser considerado aqui é que as necessidades socialmente problematizadas requerem a intermediação de lideranças e organizações capazes de serem reconhecidas politicamente, vocalizar as demandas e estabelecer alianças.

Papadópoulos (1991:93) identifica dois tipos de mediadores legítimos com capacidade de transferir sua interpretação dos problemas à sociedade: as lideranças intrasetoriais e as lideranças hegemônicas, extra-setoriais, cuja capacidade de transformar a autopercepção que a sociedade tem de si mesma e de cada um dos setores que a integram é condição para a mudança da relação global-setorial.

Em outros termos, a politização de uma questão requer a identificação do indivíduo com uma coletividade mais ampla – partidos, movimentos, organizações – que seja capaz de ao transformar a percepção de um problema, constituindo assim um sujeito político, realizar a mediação necessária para que tal questão passe a fazer parte da agenda das políticas públicas. Ademais da legitimidade socialmente reconhecida, tais mediadores diferenciam-se pela sua capacidade de traçar estratégias mobilizadoras de apoios e pelo volume de recursos que são capazes de manipular. Também devem ser levadas em conta qualificações como o conhecimento que detêm acerca dos aspectos técnicos da questão e sua possibilidade de avaliação das expectativas acerca do comportamento dos outros atores.

Certamente todos estes fatores diferenciadores devem ser considerados quando se analisa a capacidade potencial de cada mediador em transcender o nível setorial e corporativo, dimensionando o problema como uma questão nacional, onde a especificidade é portadora de um projeto global de sociedade.

Finalmente, considerando que o Estado é um conjunto escalonado de processos de decisão e de não-decisão (Poulantzas, 1981), envolvendo no seu interior um jogo contraditório de posições representadas em distintos órgãos e setores/níveis da burocracia, torna-se necessário tomar em conta o *onde*, ou seja, o lugar em que o problema é tomado como objeto de política pública no interior da organização estatal.

Evidentemente, as possibilidades de a burocracia atuar como ator ou como arena serão definidas não apenas pelo local onde a questão se insere no aparato estatal, mas também pela relação mais geral entre Estado e sociedade, na qual se demarcam os graus de liberdade e autonomia de decisão da burocracia estatal.

Partindo do pressuposto da heterogeneidade do aparato estatal, em termos de suas vinculações com os interesses em pugna na luta pelo poder, representando, portanto, uma rede escalonada de poder, há que se levar em conta a virtualidade do conflito no interior do Estado, no confronto de diferentes posições e estratégias de enquadramento de um problema agendado. Isto não nega a possibilidade de atuação coerente com a posição prevalente, seja ela identificada com os interesses dos grupos hegemônicos ou represente o empate político entre diferentes grupos e setores, que se manifestará na sua atuação quer como arena política, quer como ator social.

A burocracia estatal desempenha ao mesmo tempo os dois tipos de papéis: é arena de luta política, onde contracenam diferentes atores representando os interesses privados (alguns privilegiados); é ator social, enquanto agente de iniciativas, interlocutor de outros atores, tradutor de um conjunto de diretrizes políticas (Lucchesi, 1989:176). Em outras palavras, a simultaneidade assumida pelos papéis estatais garante a compreensão de sua inserção ativa no processo de constituição da classe trabalhadora através das políticas sociais e não apenas uma atuação em resposta aos problemas colocados por ela (Offe & Lenhardt, 1984:22).

É interessante observar que tanto uma análise marxista mecanicista quanto as proposições advindas de uma sociologia baseada na teoria das influências acabam por retirar do Estado a possibilidade de uma atuação para além de reativa e determinística, reduzindo-o à ação reflexa do poder de uma classe monoliticamente investida, o que dá, neste sentido, o mesmo efeito que concebê-la como uma amorfa arena onde se encontram os diferentes atores e interesses organizados, desqualificados em termos de seu peso e acesso aos recursos de poder, em conseqüência de sua inserção no processo de acumulação.

Neste sentido, acabam sofrendo destas limitações, mesmo a afirmação da necessidade de que a diferenciação social e complexificação dos interesses decorrente das mudanças na estrutura da escassez serem mediados por organizações que canalizem estas demandas para que elas se transformem em políticas públicas. Isto porque tal raciocínio não toma em conta a seletividade estrutural do Estado, decorrente de sua natureza, que lhe reserva a contingência (e não a liberdade) de selecionar as demandas em base às necessidades de preservação do processo de acumulação e reprodução das estruturas de poder, filtrando aquelas que podem ser admitidas na agenda como problemas socialmente reconhecidos.

Mesmo tomando o papel do Estado como ator social, temos em conta que sua atuação está condicionada por contingências dadas pelos limites do processo de acumulação, dentro dos quais a liberdade de escolha dos seus agentes se exerce, em interação com os demais atores sociais.

Offe & Lenhardt (1984:36) procuram identificar a trajetória evolutiva das políticas sociais como resultado da "compatibilidade das estratégias, mediante as quais o aparelho de dominação política deve reagir tanto às 'exigências' quanto às 'necessidades', de acordo com as instituições políticas existentes e as relações de força societária por elas canalizadas".

Ou seja, os autores chamam atenção para dois elementos chaves do processo que condicionam as possibilidades de seletividade no tratamento de exigências *vis-à-vis* necessidades (do processo de acumulação), quais sejam as instituições políticas previamente existentes e a relação de forças que as atravessam enquanto canais de circulação e arena de negociação e enfrentamentos.

As políticas, como ações estatais, implicam um duplo processo que internamente se manifesta como fortalecimento, reformulação ou criação de novas cristalizações institucionais, e externamente implica um rearranjo das forças socialmente posicionadas.

Em outros termos, a cada problemática incorporada na composição da agenda das políticas públicas criam-se *nódulos*, como foram designados por Oslack & O'Donnell (1976), articulando conflitivamente estruturas e órgãos estatais com grupos e organizações da sociedade civil, posicionados em relação à questão colocada.

É oportuno recordar as observações de Jessop (1982:224), de que embora o Estado deva ser investigado como um sistema de dominação política cuja estrutura tem um efeito na luta de classes, através do seu papel na determinação do balanço de forças e formas da ação política, deve-se ter em conta que a intervenção estatal encontra-se diferenciada pelas formas de representação. Ou seja, formas de representação distintas – como clientelismo, corporativismo, parlamentarismo e pluralismo – definem, embora

não determinem completamente, os modos de acessibilidade aos aparelhos de poder do Estado das diferentes forças e influem na maneira como elas são constituídas (Jessop, 1982:230).

Finalmente, as políticas públicas devem ser consideradas em termos de seus efeitos reprodutivos, simultaneamente em relação à estrutura de dominação política e às relações de produção, como sugere Therborn (1982), em ambos os casos podendo acarretar sua ampliação, manutenção ou desmontagem.

ALGUMAS INDICAÇÕES PARA ANÁLISE DO ESTADO LATINO-AMERICANO

A aplicação da metodologia proposta, de análise das políticas públicas, não poderia deixar de lado a especificidade da forma Estado na América Latina, já que se propõe à compreensão destas políticas como mediações da sua relação com a sociedade, consubstanciada em estruturas institucionais e modos de interpelação das distintas classes e atores sociais.

Apesar de não ser possível falarmos de uma Teoria do Estado na América Latina, os estudos que foram realizados até o momento nos permitem divisar algumas indicações teóricas que podem vir a ser importantes instrumentos analíticos tanto da forma particular do Estado na América Latina, quanto da generalidade do Estado capitalista. O ponto crucial para o estabelecimento destas analogias pode ser encontrado exatamente naqueles elementos que configuram um Estado em crise permanente na região e que podem ser identificados nas situações de crise dos Estados de Direito democráticos, evidenciando a natureza comum a ambas as formas singulares de constituição e exercício do poder político sob o capitalismo.

Para sintetizar, podemos pontuar alguns desses elementos que alcançaram um elevado grau de consenso entre os estudiosos da região:

ECONOMIA/POLÍTICA/ESTADO

A primeira constatação a este respeito trata de reconhecer a falta de homogeneidade do nível econômico, o que é mesmo uma das características marcantes das sociedades latino-americanas. Neste sentido, a própria postulação da heterogeneidade estrutural põe em questão o pressuposto subjacente tanto à teoria liberal quanto à tradição materialista de uma racionalidade imanente à economia, vista por sua vez como um processo natural que coesiona a sociedade (argumento desenvolvido por Lechner, 1981). Por outro lado, nenhum esquema simplista de relação base/superestrutura pode dar conta tanto da complexidade alcançada pelo capitalismo na sua fase monopolista, quanto da dinâmica entre Estado/sociedade nos países dependentes de capitalismo tardio. Em ambos os casos, e por diferentes razões, a economia não alcança a necessária coesão da sociedade, requerendo a presença do poder político na construção da unidade da Formação Econômico-Social.

Para Sonntag (1977), a diferença entre os dois casos residiria fundamentalmente no fato de que no capitalismo monopolista nos países desenvolvidos é o fortalecimento da esfera econômica que faz necessária a intervenção do político, enquanto no caso dos países dependentes o predomínio do papel dirigente da esfera política é conseqüência do debilitamento da estrutura econômica em decorrência da sua sujeição aos interesses de reprodução do capital internacional. Ainda para este autor, no capitalismo original a esfera política não necessitava ser dominante porque o consenso estava de tal forma encravado na dinâmica interna da estrutura total que se pode afirmar que, nesta etapa, a própria economia coesionava a sociedade, requerendo a intervenção política apenas enquanto mantenedora da ordem.

Mesmo assim, a forma Estado emergiu como necessária para garantir a reunificação política da sociedade dividida em classes, já que "toda dominação realiza uma unificação do corpo social enquanto constituição de uma ordem política" (Lechner, 1985:88).

Essa função estatal de imprimir coerência e unidade à sociedade fragmentada em classes, inerente à natureza do Estado capitalista, fica pois acentuada nestes dois casos mencionados, de forma que tal paroxismo torna-se revelador da impropriedade da metáfora base/superestrutura como ferramenta analítica da necessária diferenciação que se estabelece entre Economia, Política e Estado.

Para Lechner (1981:137), "toda política é um conflito de particularidades, e o Estado é uma forma de generalidade... Não podemos pensar a política sem referência a uma forma que sintetize a *sociedade*, nem podemos pensar o Estado sem referir-nos a uma sociedade *dividida*". Assim, se todo estatal aparece imediatamente como essencialmente político, nem todo o político se refere diretamente ao estatal, como alerta Vega (1984:153), "mas não se pode esquecer que o Estado é a forma mais desenvolvida de concentração de poder da sociedade moderna, sendo que tal esquecimento implicaria em transformar a política em uma simples atividade moralizante, que não assume as realidades da dominação".

Para alguns autores, como Evers (1987), a transposição da identidade dialética teórica entre base e superestrutura à uma sociedade concreta não conduziria a erros tão flagrantes quando aplicada à um sociedade na qual houvesse uma correspondência entre a esfera da economia e a esfera do político, como foi o caso dos Estados nacionais dos países do capitalismo desenvolvido. Já no caso dos países dependentes, não existindo esta correspondência entre as duas esferas – já que para ele os Estados da periferia não têm a rigor uma sociedade – a aplicação de um raciocínio esquemático levaria fatalmente a erros e impediria a compreensão da complexa relação entre os dois níveis.

Nas sociedades dependentes de capitalismo retardatário, ficou patente que não foram necessárias nem uma cultura burguesa nem uma classe burguesa fortalecida para que o processo de industrialização e de implantação da produção capitalista de forma dominante ocorressem. Neste sentido se pode afirmar que a constituição do capitalismo e da dominação burguesa tiveram como condições de origem não o mercado, mas a política (ver a respeito Rivas, 1987).

As conseqüências da exigência da construção da unidade social através do político são identificadas na necessidade de uma presença estatal precoce e açambarcadora da totalidade da dinâmica societal. Assim, não só toda a política parece passar

pelo Estado como os próprios interesses econômicos enfrentam-se necessariamente enquanto lutas políticas. O fato de o Estado ser o lugar privilegiado onde classes e atores sociais constituem-se, acarreta um alto nível de politização dos conflitos e sujeitos sociais, sendo a política transformada em terreno por excelência de expressão tanto dos interesses de classe quanto de formação dos próprios atores sociais (vide, a respeito, de Riz & Ipoca, 1985 e também Touraine, 1976).

Os efeitos dessa relação vão ser sentidos tanto na grande autonomia que é conferida ao político, quanto no fato de que os atores sociais se tornam relevantes mais por seu papel político do que por sua posição enquanto classe. Em outras palavras, trata-se de uma situação em que as forças sociais não preexistem ao Estado, mas sim são conformados a partir de sua intervenção, o que leva ao paradoxo de que tudo passa pelo político, mas que, ao mesmo tempo, o político está esvaziado da sua função de representação de interesses, já que os interesses não se conformam senão no próprio Estado. Essas características responsabilizar-se-iam pelo caráter altamente personalizado pelo qual os interesses se inscrevem na órbita estatal, desde que não alcançam generalizar-se e fazer-se representar na arena política anteriormente a seu enfrentamento com o aparato estatal. A persistência de práticas clientelistas e patrimonialistas na relação entre os organismos estatais e os setores sociais expressaria essa lógica de negação da representação, enquanto princípio organizador da arena política, e sua substituição por uma teia de relações subjacentes, nunca claramente explicitadas, submetidas a uma dinâmica não concorrencial e sim integradora, através da qual os interesses se constituem no seio do próprio Estado.

Neste sentido, a predominância da esfera política é também a sua própria fragilização, já que todas as formas de organização política, seja do capital seja do trabalho, parecem remeter à esfera estatal, fazendo que a auto-identificação política sobredetermine a auto-identificação social (conforme argumento desenvolvido por de Riz & Ipoca).

Ao mesmo tempo em que se fragiliza assim a arena política e as forças sociais, o aparelho estatal, como terreno privilegiado de constituição de interesses, atores e alianças políticas, alcança uma dimensão inusitada, e, conseqüentemente, a burocracia estatal e as próprias camadas médias que fornecem os funcionários e profissionais para o corpo estatal passam a jogar um papel crucial na reprodução societal. Aqui também se expressa esta não-correspondência entre o econômico e o político, já que existe uma flagrante defasagem entre o poder atribuído a este grupo social e sua inserção na estrutura produtiva. Seja como arena, seja como ator político, a burocracia segue sendo uma força política impossível de ser tratada superficialmente, quando se pretende analisar a constituição e organização do poder político nestas sociedades. De tal forma que tanto as práticas políticas quanto as práticas administrativas requerem ser analisadas de forma concomitante, considerando a possibilidade de sua intercambialidade.

Também se faz necessário levar em conta que, pelo fato do capitalismo nestes casos ter se implantado prescindindo de uma cultura burguesa arraigada e alastrada na sociedade, as conseqüências se farão sentir também no tecido sociocultural, já que não ocorreu a absorção das outras "concepções de mundo" pela unidade societal burguesa. Para Zermeno (1987:64-67), nos casos de desenvolvimento capitalista tardio, "não só não

houve uma correspondência entre economia e sociedade quanto se manifestará uma aguda *desarticulação* sociocultural... Nestes casos, o Estado se verá ante a enorme tarefa de administrar a desarticulação, já que só desde essa esfera é possível coesionar os profundos defasamentos do tecido social".

Mais uma vez constata-se que a exigência de um Estado forte, capaz de coesionar política e socialmente, é também seu principal limite, já que o Estado torna-se o espaço da plena concorrência, evitando-se os enfrentamentos diretos entre os atores sociais, e limitando a possibilidade de constituir-se enquanto generalidade necessária à coesão societária.

Nos países do capitalismo liberal ocorreu um conjunto de transformações no sentido da constituição do Estado Social de Direito, que também alteraram profundamente não apenas a relação entre os níveis político e econômico como também a sua própria natureza e dinâmica interna. A crise dos pressupostos de auto-regulação da sociedade civil e do Estado minimamente interventor recolocaram a necessidade histórica de organização administrativa da sociedade civil pela esfera pública, cujo eixo está localizado no Estado.

No caso dos países latino-americanos a indissociabilidade entre as esferas do público e do privado não representa uma continuidade histórica, sendo, ao contrário, constitutiva destas sociedades.

NAÇÃO/CLASSES/HEGEMONIA

O aparecimento da nação como uma forma particular de comunidade está associado ao processo histórico de emergência de novas formas de produção, relacionadas à existência do mercado e ao domínio burguês. A burguesia precisou realizar a unificação nacional para estabelecer sua forma de produção, ao mesmo tempo em que a própria nação se transformava em uma força produtiva (como a compreendia Marx, ao afirmar que a primeira força produtiva é a coletividade mesma). Por outro lado, a generalização das relações mercantis teve como processos coetâneos a construção de uma identidade nacional coletiva e a centralização do poder. Em outras palavras, o domínio burguês conformou-se através da criação do mercado, da nação enquanto um referente geográfico e cultural – daí a importância do idioma oficial que possibilita as trocas econômicas e simbólicas – e de um Estado nacional, ou seja, a transformação da ordem em poder.

Essa correspondência entre a generalização de certas relações econômicas, a construção de uma unidade socioterritorial e a expansão e consolidação de um sistema de dominação, que pôde ser observada nas origens dos Estados nacionais europeus, não se apresentará da mesma forma na emergência dos Estados latino-americanos.

Na América Latina a emergência dos Estados nacionais está associada às necessidades de expansão do sistema capitalista internacional, o que determina sua contradição básica e estrutural: "a contradição de um Estado nacional soberano nos marcos de uma economia internacional que o determina situa o problema da sociedade latino-americana como uma sociedade *dependente* e é esta condição estrutural-constitutiva a que especifica as funções e o desenvolvimento da nação, do Estado e das classes sociais na história da região" (Rivas, 1987:109).

Em outros termos, enquanto a nação representou naqueles países o limite territorial e político de expansão do capital e do domínio de classe, no sentido de dentro para fora, no nossos países a nação representou a necessidade de expansão do capital internacional, em um movimento inverso desde fora para dentro.

A constituição da nação e dos Estados nacionais como possibilidade da penetração das relações mercantis e da acumulação do capital, neste movimento desde fora para dentro, vai implicar em que a constituição do sistema de poder não guarde correspondência nem com as relações e formas de produção – que seguem sendo em grande parte pré-capitalistas – nem com a constituição plena dos sujeitos sociais. Neste sentido, a construção dos Estados nacionais não implicou em que a categoria classe predominasse sobre as demais formas de constituição e organização das forças políticas.

A estrutura das classes sociais nessas sociedades vai-se apresentar como altamente complexa e heterogênea. Em primeiro lugar, não há homogeneidade de composição ou de interesses em relação à classe dominante, já que ela se encontra articulada para fora ao capital estrangeiro e para dentro às formas pré-capitalistas de produção. Assim sendo, a estrutura de dominação não alcança a unidade e coerência necessárias para se falar de um Estado nacional soberano, porque não existe correspondência entre o poder político e a referência territorial e/ou às classes nacionais.

Do ponto de vista tanto das camadas intermediárias quanto dos setores dominados, observa-se a mesma fragmentação, fruto das diferentes inserções na estrutura produtiva, bem como sua incorporação ao sistema político antes mesmo da sua constituição enquanto classe, gerando as conhecidas formas de corporativismo estatizante.

As conseqüências políticas destes fenômenos têm sido apontadas por alguns autores, buscando evidenciar nestes casos as particularidades da forma assumida pelo poder político na região. A diferenciação apontada na origem das formações nacionais entre os países desenvolvidos e os países periféricos sugere que as contradições atualmente enfrentadas pelos países desenvolvidos, entre a organização do poder político em termos nacionais e as necessidades crescentes de internacionalização colocadas pelo processo de acumulação, vão incidir de maneira muito diferente do que a problemática apontada para os países de desenvolvimento dependente. No primeiro caso, a superação da forma nação é uma decorrência do próprio desenvolvimento e expansão da formação nacional enquanto expressão da reprodução do capital. No segundo caso, a ocorrência destas contradições desde a origem do processo de construção do Estado nacional-soberano, requerendo por um lado a sua existência formal, enquanto negando sua viabilidade por outro, acarreta um complexo processo de relação Estado/sociedade, no qual a hegemonia, enquanto expressão da constituição dos sujeitos coletivos, é ao mesmo tempo substituída/solapada por um poder político avassalador.

Se a hegemonia remete necessariamente ao problema do sujeito histórico constituído (Moulian, 1984) e a heterogeneidade estrutural atua como um fator de inviabilização da construção das identidades coletivas, a criação da nação em nossos países representou a expansão do domínio político, embora não tenha representado a supremacia de uma classe nacional. Neste sentido o exercício do poder requererá que as lutas políticas ocorram dentro do próprio Estado, em um processo continuado de enfeudamento de

suas agências, e portanto de sua particularização, embora seja o Estado e não a existência de uma classe hegemônica a garantia da unidade nacional.

Em outros termos, o poder político tenta suprir com o uso da violência a incapacidade das classes dominantes fragmentadas de construírem o mercado, em nível econômico, e a unidade nacional em nível territorial, ideológico e social, o que, evidentemente, mina as próprias bases do domínio burguês, negando os pressupostos de liberdade e igualdade requeridos tanto para a troca quanto para a constituição da cidadania.

Diferentes autores têm chamado atenção para o fato de que essa estruturação das classes acarretará conseqüências de ordem política peculiares, por exemplo quanto à relação *povo/nacional/movimento*. Por exemplo, Touraine (1976:102) chama atenção para o reiterado uso da categoria povo na história política latino-americana (e também oligarquia), sendo "a palavra povo indicadora da coincidência de uma categoria de classe e de uma categoria comunitária, nacional, regional ou local..., ou seja, representa tanto a uma classe quanto à realidade local ou nacional violada pela penetração estrangeira". Plaza (1984:305) assume que neste contexto "as classes populares são as classes nacionais; por sua situação material, o conteúdo de suas representações coletivas e de seu horizonte histórico". Neste sentido, a luta nacional, ao contrário de ser a consolidação do domínio da burguesia, torna-se uma luta antiimperialista e anticapitalista. Porém, Laclau (1985:36), analisando a estratégia da hegemonia na América Latina, afirma a impossibilidade de redução das lutas ao antagonismo classista: "o caráter de massa que deve dar-se à ação política e o amplo grau que requer a heterogeneidade das frentes de luta, fazem supor que algum tipo de forma política de caráter movimentista é o mais apropriado para uma estratégia como a que postulamos".

Apesar do elevado grau de ideologização que permeou os estudos sobre a questão na região, e das profundas transformações econômicas que se estão processando na forma de articulação dos capitais na etapa atual da acumulação, certo é que o referente nacional, enquanto referente político e sociocultural, segue sendo um ponto de tensão permanente em razão de sua contradição original.

Por outro lado, a não-constituição plena dos sujeitos sociais implicou que as estratégias de luta tenham se caracterizado muito mais por seu caráter de *movimento* do que por sua organização classista.

Neste sentido, estas conclusões sugerem que os antagonismos sociais e as estratégias de luta tenham eixos alternativos à polarização capital *versus* trabalho, sem que, no entanto, se deva com isto obscurecer a centralidade da luta de classes na organização dos interesses em conflito. É interessante notar que os estudos recentes sobre a etapa do capitalismo monopolista de Estado nos países desenvolvidos aproximam-se, sob certos aspectos, da problemática que estava sendo tratada acerca da América Latina, já que a bipolaridade capital *versus* trabalho vem dando lugar a formas de movimentos policlassistas de organização e luta política, para além das tradicionais formas de representação partidárias.

Tanto os escritores clássicos liberais quanto o próprio Marx viam incompatibilidades na convivência entre capitalismo e democracia: os liberais buscando proteger a liberdade e a independência das ameaças igualitárias e Marx percebendo a democracia como uma forma de exacerbar as contradições de classe (Offe, 1984:356).

Przeworski (1989:162) assinala que o pressuposto incorreto da análise marxista é aquele relativo à imposibilidade de conciliação quanto ao conflito distributivo, já que as experiências democráticas do século XX demonstraram não só a compatibilidade entre os dois termos, vistos como antagônicos pelos pensadores do século XIX, como indicaram os fundamentos de sua mútua adequação. Nas palavras de Offe (1984:397), os mecanismos responsáveis pelo padrão de coexistência foram o sistema partidário competitivo e o Welfare State keynesiano ou, em outras palavras, a mercantilização da *política e a politização da economia privada.*

Ao contrário, portanto, das expectativas de Marx, foram exatamente o mecanismo de representação (sufrágio + partidos + parlamento) e a satisfação das necessidades através da sua objetivação material que constituíram a condição de possibilidade de expansão conjunta da acumulação e da democracia.

Assim, da negação desta possibilidade, o pensamento político passa a torná-la paradigmática. Enquanto a teoria liberal clássica reconhecia a iniqüidade do sistema político e temia a possibilidade da ditadura da maioria vir a ser imposta através do sufrágio universal, sua versão contemporânea, o pluralismo, afasta esta ameaça ao pressupor que a múltipla fragmentação de interesses a que cada indivíduo está submetido impediria organizações classistas e duradouras (Stepan, 1980:35). Os partidos políticos cumpririam a função essencial de agregar essas demandas fragmentadas através do voto, modelo no qual o cidadão transforma-se em um consumidor.

A crise atual do capitalismo repõe na ordem do dia as discussões sobre as relações entre democracia e capitalismo, evidenciando elementos tais como a marcante presença do Estado, a não competitividade dos grupos, organizados em poderosos *lobbies,* o alto grau de concentração das unidades produtivas, etc., todos eles atuando como desestabilizadores da democracia competitiva. Diante de tais evidências, o pensamento liberal atualiza-se encontrando no corporativismo um substitutivo para a democracia liberal em declínio atribuindo ao Estado papel como ator fundamental face ao crescimento da importância dos grupos de interesse.

Assegura-se assim a legitimidade do exercício coercitivo da ação estatal através de uma engenharia política que contrabalance o exercício do poder entre instâncias e níveis governamentais, internalizando-se a obediência e o dever político dos cidadãos através de um eficiente sistema de representação, organizado sob grandes partidos políticos e ainda com variados graus de redistribuição da renda efetivados pelos mecanismos financeiros, fiscais e socioassistenciais do Estado.

Embora essa situação paradigmática tenha ocorrido em muito poucos países, considerando-se o sistema capitalista mundial, e ademais, tenha sido progressiva e profundamente alterada na etapa mais recente do capitalismo monopolista de Estado,

mesmo assim funcionou teórica e ideologicamente como uma almenara do capitalismo, para qual todos ou se dirigiam ou se interrogavam sobre suas incapacidades.

A análise da forma Estado na América Latina certamente tem sido dificultada pelo predomínio deste modelo ideal, cuja crise atual evidencia tendências autoritárias mesmo nos capitalismos desenvolvidos, similares àquelas permanentemente encontradas em capitalismos periféricos subdesenvolvidos. Tal fenômeno nos leva à formulação de uma proposição geral, qual seja, a existência de elementos de um Estado de excessão como intrínseca ao Estado capitalista, podendo emergir seja como resposta a uma situação de crise econômica e crise política do Estado de Direito democrático, ou ainda tornar-se permanente, impedindo a consolidação da forma democrática do domínio de classe.

Toda a discussão que se vem travando sobre as transições democráticas tanto na América Latina quanto no sul da Europa, e mais recentemente no Leste Europeu, apresenta como traço comum a ausência de uma reflexão mais aprofundada sobre o próprio conceito de democracia e sobre a sua relação com as condições socioeconômicas.

Os estudos sobre transições para a democracia têm concentrado sua atenção nos mecanismos de engenharia institucional a serem criados para garantir a consolidação da engenharia da democracia, bem como nas estratégias políticas dos diferentes atores que podem obstaculizar/facilitar a volta ao autoritarismo, fazendo abstração do contexto socioeconômico em que estas mudanças se estão processando, desconsiderando as especificidade tanto da forma do Estado, quanto conseqüentemente, os movimentos mais gerais de reorganização da divisão internacional do trabalho imposta pela dinâmica atual da acumulação capitalista em escala mundial.

Ao assumir uma definição formalista da democracia, as análises sobre os processos de transição começam a ser contaminadas com uma concepção modernizadora do desenvolvimento político, na qual se colocam de forma polar: de um lado o arcaico, as estruturas patrimoniais, a não-separação do público e privado, o autoritarismo; e de outro lado, o moderno, a república, a dimensão de *accountability*, a democracia entendida como poliarquia (O'Donnell, 1988).

A persistência de certos padrões estruturais de relação Estado/sociedade, como o patrimonialismo, é apontada como presumível explicação das dificuldades para construção democrática, esquecendo-se que sua persistência ou contínua recriação mereceria ser, ela própria, motivo de indagação.

A questão da transição democrática tratada desde a ótica do capitalismo retardatário e periférico encontra no trabalho de Singer (1988) uma abordagem histórico-estrutural, na qual se aponta a contradição específica de nossos países, dentro da contradição mais geral entre capitalismo e democracia: "uma ampla camada... de trabalhadores que têm direitos políticos mas, por não possuir laços formais de emprego, não usufrui dos direitos "sociais" conquistados pela classe operária" (1988:99).

Ao não ter possibilidade de participar da redistribuição da renda através dos mecanismos de política social e de redistribuição, a população "excedente" passa a reivindicá-los diretamente ao Estado, recriando, assim, a cada momento, as estruturas ditas arcaicas do empreguismo, clientelismo e patrimonialismo: "Na América Latina, os conflitos distributivos tendem, portanto, a perder sua aparência de conflitos transformando-

se em pleitos junto ao Estado, como se os recursos de que este pudesse dispor fossem infinitos. Os pleiteantes não disputam entre si, antes pelo contrário, em determinados momentos de crise podem todos se unir no sentimento comum de que são lesados pelos que detêm o poder de Estado. Este ocultamento do caráter contraditório das reivindicações econômicas é extraordinariamente reforçado pela "inflação" (Singer, 1988:101).

A necessidade de enquadramento das demandas sociais herdadas de todos os períodos anteriores – a chamada dívida social acumulada – elevando à condição de cidadãos as massas de deserdados na América Latina, tem sido dificultada tanto pelas condições geradas estruturalmente pelo processo de acumulação capitalista, ou seja, a heterogeneidade estrutural, que implica a não-coincidência do cidadão com o contribuinte.

Embora as relações entre capitalismo, democracia e, mais especificamente, justiça substantiva, só muito recentemente venham sendo desenvolvidas, pode-se afirmar que não há nenhuma relação necessária entre democracia e justiça social, sendo portanto esta relação também uma construção de engenharia social (Moisés, 1989:59) e uma expressão da vontade política.

Os estudos de Przeworski (1989) são de extrema importância ao estabelecer o conjunto de condições minimamente necessárias para que essas estratégias sejam adotadas por diferentes atores sociais. Neste sentido, evidenciam que apesar da democracia implicar fundamentalmente na incerteza quanto aos resultados é necessário uma certa dose de certeza sobre os procedimentos para que os atores apostem na solução democrática, isto é, para que ocorra um pacto entre capitalistas e trabalhadores organizados, respaldado por uma postura intervencionista do Estado com o mínimo de instituições necessárias ao cumprimento do pacto.

Como pudemos assinalar em vários momentos, nem o Estado em sua forma específica adotada na América Latina e nem mesmo as classes sociais contam com as condições mínimas apontadas como necessárias à postulação e exercício de estratégias reformistas. Assim, concorrem negativamente para a consecução do pacto entre trabalhadores e capitalistas, entre outros fatores: o baixo nível de organização classista, a fragmentação extrema das classes; o altíssimo nível de incerteza em relação a expectativas econômicas, políticas e institucionais, além da pequena institucionalização das relações e conflitos sociais.

Na medida em que nas sociedades dependentes a reprodução do capital se organiza em nível transnacional e a reprodução do consentimento segue sendo um problema nacional (Przeworski, 1981:265) – fenômeno que se generaliza também para as sociedades não-dependentes –, torna-se difícil a ocorrência de um compromisso de classes, cujo pressuposto é que as classes se encontrem disciplinadas pelo Estado (o que não ocorre em relação ao capital internacional).

ESTADO, NAÇÃO E CIDADÃO

O desenvolvimento do Estado, ou processo de *state-building*, tem sido identificado com a emergência de um poder central possuidor de efetivo controle dos meios de coerção, contínua soberania sobre um dado território e a habilidade de arrecadar tributos

regularmente, juntamente com um estável sistema judicial (Merquior, 1986:276). Neste sentido, a experiência da América Latina não se afasta do padrão clássico europeu, no qual a constituição de um Estado nacional se dá como contrapartida necessária da emergência da sociedade de mercado, no mínimo para institucionalizar as regras do jogo. No entanto, não se identifica com aquela enquanto conformação de um processo similar de construção das mediações entre Estado e sociedade.

Para Oslack (1978:10), na medida em que a formação do Estado nacional é um processo convergente, ainda que não-unívoco, de constituição da nação e de um sistema de dominação, torna-se mais apropriado falar de "estatalidade" para referir-se ao grau em que um sistema de dominação social adquiriu um conjunto de propriedades que definem a existência de um Estado – expresso na capacidade de articulação e reprodução das relações sociais – tais como: externalizar seu poder; institucionalizar sua autoridade; diferenciar seu controle e internalizar sua identidade coletiva.

A formação do Estado seria então o processo gradual de aquisição destes atributos, cuja determinação não pode ser reduzida meramente ao desenvolvimento pleno da economia capitalista, mas deve ser encontrada na relação economia-política, que foi conformando diferentes fases nas quais aqueles atributos foram sendo adquiridos.

A proposta de Oslack (1978:22) é de analisar a formação do Estado concentrando a análise no processo social desenvolvido ao redor da problematização e resolução de questões que não só tiveram no Estado nacional um ator central como, ademais, sua própria inserção no processo contribuiu a constituí-lo como tal ou a modificar sensivelmente alguns de seus atributos.

É neste sentido que nos propomos a analisar o desenvolvimento dos sistemas de proteção social na América Latina, como parte da construção dos Estados nacionais, em resposta a quatro ordens de processos políticos que incidiram sobre a maturação da economia capitalista: *a integração, a incorporação, a participação e a redistribuição.*

É através da resposta a estas questões, no tempo oportuno e da forma adequada, que o Estado vai adquirindo e ou reafirmando os atributos que asseguram a sua capacidade de concretizar a dominação e exercer poder.

Se bem que a constituição do Estado tenha sido resultado concreto do grau de articulação logrado entre os interesses regionais, urbanos e rurais, não se deve reduzir o Estado à dimensão de interesses sociais, em detrimento da sua função de mantenedor da ordem e mesmo de seu papel como ator político.

A integração econômica do espaço territorial obedeceu a particularidades que marcaram diferentemente os processos de *state-building* nos países latino-americanos. Por exemplo, nos casos do Chile e da Costa Rica, atribui-se à relativa homogeneidade regional dos vales centrais – onde se concentrava a ação organizada – a consolidação precoce dos Estados nacionais (Oslack, 1978:28).

No caso da Argentina, as demandas por independência surgem do descontentamento das elites, mas não alcançam unificar as diferentes frações em luta pelo controle do comércio exterior, representadas pelo monopólio do porto de Buenos Aires e os reclamos antimonopolistas das províncias litorâneas do leste (Merquior, 1986).

A falta de expansão da economia, aliada à existência de forças centrípetas entre a capital e as províncias do litoral caracterizariam um jogo de soma zero, acarretando um

processo de militarização da política por um lado, e por outro uma ruralização das bases de poder através do "caudilhismo". Para Merquior (1986:277), a desunião nacional juntamente com a instabilidade política e a baixa institucionalização atuaram no sentido de postergar a constituição do Estado nacional na Argentina, processo que apenas teve curso depois de 1860.

Ao contrário, no Brasil, diferentes autores (Merquior, 1986; Oslack, 1978) chamam atenção para o papel exercido por uma elite política nacional herdada da Coroa Imperial, que encontrou na centralização do aparato burocrático e militar a possibilidade de manutenção da unidade nacional. Neste sentido, a constituição da ordem nacional se dá com o fortalecimento do Estado apoiado debilmente nos setores produtivos, ou, nas palavras de Reis (1985:210), "levando-se em conta que os processos de formação das classes e da construção do Estado são interativos, ressaltamos que um aspecto crucial na experiência brasileira é o fato de que o Estado se converte em um ator político privilegiado antes que outros interesses estejam aptos a competir com as elites agrárias".

A política de compromissos entre os poderes regionais e o governo central passa a ser uma das características mais marcantes do exercício do poder na etapa de constituição do Estado no Brasil, marcando profundamente o processo e a cultura política deste país.

Reis (1985:198) sustenta, com relação ao processo de *state-building* no caso do Brasil, que no período de dominação oligárquica o Estado não perde a sua identidade, mas é a própria superposição entre o público e o privado que a caracteriza. Em outros termos, como bem assinalara Nunes Leal (1975:252) no seu estudo sobre o coronelismo, a expansão contraditória do Estado com o crescimento do poder público decorrendo da necessidade de preservação do poder local dos coronéis: "este sistema político é dominado por uma relação de compromisso entre o poder privado decadente e o poder público fortalecido".

Se o Brasil pode ser caracterizado, dentre os países latino-americanos, como tendo precocemente adquirido aqueles atributos que lhe garantem a institucionalidade do poder, ou "estatalidade", o mesmo não ocorre quanto à constituição da nação.

O processo de constituição de uma sociedade nacional, embora requeira como pré-requisito a existência de uma autoridade centralizada no Estado, vai além, no sentido de implicar a criação de uma identidade nacional e a constituição da comunidade política, em outros termos, implica o desenvolvimento da cidadania no sentido da garantia da igualdade política e civil diante da lei.

No modelo de desenvolvimento dos Estados europeus formulado por Rokkan (1975) são sucessivas as etapas de constituição da unidade político-administrativa, da unificação nacional, da incorporação dos segmentos periféricos ao sistema político e, finalmente, da redistribuição via políticas públicas.

O que se pode observar, analisando os diferentes casos na América Latina, é que as etapas não se dão de maneira sucessiva, de tal forma que as mesmas questões representadas naquele modelo em termos de etapas que se acumulam são também colocadas no processo de constituição do Estado nacional na região, só que se apresentam simultaneamente ou sem que tenham sido previamente resolvidas as questões anteriormente colocadas.

Se tomarmos como exemplos os casos do Brasil e da Argentina podemos observar estas especificidades, já que a constituição do Estado foi anterior no Brasil em relação à Argentina, enquanto a constituição da nação foi previamente estabelecida neste último país (Merquior, 1986:277); o que explicaria, no caso argentino, o fenômeno denominado por O'Donnell (1977) de "colonização" do Estado pela sociedade civil, ou seja, a projeção dos conflitos dos grupos de interesse no interior das instituições estatais, fragmentando e fragilizando seu poder.

As indagações sobre se até 1930 se poderia falar de um Estado nacional no Brasil, ou mesmo se na maioria dos países da região a constituição de uma sociedade nacional estaria resolvida até os anos 50, não impediram que nestas décadas a questão da incorporação e participação das massas trabalhadoras urbanas em um contexto de crise do poder oligárquico, generalização da organização econômica capitalista e ausência de uma fração hegemônica, se colocasse de forma contundente no cenário político regional.

Segundo Faletto & Rama (1984:15), a criação da nação como comunidade política assumiu três formas principais na América Latina: o populismo, a democracia e a revolução nacional e popular.

"O populismo foi sem dúvida a forma mais freqüente de constituição da comunidade política porque, por uma parte, suas contradições (enquanto grupos com interesses opostos e divergentes) expressam o ascenso e as demandas de participação de uma multiplicidade de grupos não constituídos como classes sociais; por outra parte, seu manejo dos símbolos permitiu expressar identidades (do tipo "povo") ou oposições (nação/antinação), que eram as sentidas pelas populações em acelerada transição social. A mesma contradição entre participação simbólica e dependência de um poder autoritário coincidia com a continuidade do autoritarismo rural internalizado e com a forma incerta de participação na vida urbana".

Já a democracia, como forma de constituição da comunidade política, tem sido menos freqüente, porque exige uma sociedade modernizada e um desenvolvimento prévio dos setores médios, condições que não foram muito comuns.

A revolução nacional e popular tem constituído a forma de estabelecer a comunidade política nacional naquelas sociedades de forte componente agrário, enfrentando simultaneamente o duplo processo de constituir nação e Estado.

Podemos, pois, levantar como hipótese em relação ao desenvolvimento dos sistemas de proteção social, que, dada a especificidade do processo de *state e nation-building* na região, não houve um processo seqüencial e resolutivo no qual as questões da unificação, integração, participação e distribuição se apresentassem, mas, ao contrário, a não-resolução de uma questão anterior à apresentação das demais vai implicar em que elas se coloquem como desafios simultaneamente e, mais do que isto, uma seja assumida como possibilidade de resposta para a outra. Este arranjo, no qual a resolução inconclusa de uma questão condiciona a capacidade de resposta às que se colocarem a seguir, assim como o fato de que uma questão seja, ela mesma, tomada como "possibilidade" de resposta ao desafio que já se apresentara, resulta em um sistema político de caráter por um lado híbrido, com níveis escalonados de superposição de estruturas políticas de diferentes matrizes que não se superam mas se amalgamam e, por outro lado, em uma reincidente

fragilização destas estruturas, que nunca podem se colocar como definitivas e acabadas, estando sempre em um processo de transição inconclusa.

Em outras palavras, as questões são permanentemente repostas, em um processo que denota a constante fragilização da estatalidade, na medida em que não se consolidam seus atributos básicos, em decorrência da não-resolução da questão original de institucionalização da autoridade, de sorte que as demais questões acerca da participação e redistribuição sempre se encontram remetidas à necessidade de garantir a institucionalização da autoridade.

Assim, a problemática da proteção social na América Latina não pode ser vista apenas do ponto de vista da incorporação da classe trabalhadora ao mercado de trabalho e nem mesmo da necessidade de uma distribuição mais eqüitativa da renda nacional. Para além destas determinações, a proteção social é um desafio que se coloca desde que a unidade político-administrativa se está consolidando, e seu equacionamento vai depender das características assumidas em cada caso por este processo.

Mais além, a proteção social se apresentará seja como desafio seja como resposta aos problemas de integração nacional, participação e redistribuição, e na medida em que não se tenha oportuna e concretamente alcançado a institucionalização da autoridade, ocorre um processo através do qual a participação e a redistribuição são não apenas deslocadas mas também convertidas em problemas e respostas à baixa capacidade de integração.

Neste sentido, as características que vão conformar o formato e a amplitude do sistema de proteção social em cada caso vão estar na dependência do momento em que esta questão se colocou, da forma como haviam sido equacionadas as questões que a precederam e, sobretudo, se a proteção social foi assumida como uma questão em si mesma e/ou como a possibilidade de dar resposta a outros desafios colocados no cenário político.

Coincidimos com a hipótese levantada por Papadópulos (1991) de que os sistemas de proteção social têm que ser analisados tendo em conta o desenvolvimento institucional do Estado. Desde esta perspectiva, Papadópulos (1991:23) analisa que a incorporação precoce da população uruguaia nos marcos das diferentes modalidades de proteção social foi decorrente da necessidade de coadunar a institucionalização do Estado e a consolidação dos fatores simbólico-culturais do sentimento nacional. Em outros termos, a especificidade do processo de criação do Estado uruguaio implicou em uma agudização da necessidade de consolidação da integração nacional, face aos desafios representados pelas ameaças externas, tendo sido o desenvolvimento e extensão da cidadania através do sistema de proteção social um elemento fundamental, tanto simbólica quanto institucionalmente, de equacionamento da demanda por criação de um Estado nacional, tornando-se em seu elemento articulador e distintivo.

Analisando o caso brasileiro, Santos (1988) identifica a política social como um recurso utilizado para resolver a crise de participação, colocada em um contexto em que a segmentação da economia e da sociedade repunha o problema da integração e que nem sequer a institucionalização havia sido resolvida. Assim, os conflitos entre capital-trabalho manifestam-se anteriormente à integração plena do sistema político e à sua estabilização através da institucionalização da competição pelo poder. Como conseqüência,

Santos (1989:77) identifica que "o recurso à política social, para resolver a crise de participação em um contexto de escassa institucionalização política, deixou como saldo apenas um estilo de produzir essa política – o modelo burocrático – subtraído à agenda visível de competição legítima".

Na verdade, o que se pode observar é que o modo de resolução da questão da participação – quando não foi negada com base em critérios excludentes de ordem racial – ocorreu em detrimento da dimensão democrática da representação em um marco constitucional liberal (à excessão dos casos do Chile e do Uruguai, onde sempre esteve presente a preocupação com a institucionalização de um sistema partidário pluralista, ainda que altamente centralizado e verticalizado).

Assim sendo, as dimensões política e social da cidadania não apenas não alcançaram integrar-se, como, na maior parte das vezes, estiveram em franca oposição.

Em busca de uma genealogia da assimetria entre cidadania política e social na região, Cladcrón & dos Santos (1989:91) assinalam que na fase de desenvolvimento oligárquico ocorreu a instauração de democracias liberais censitárias e restringidas baseadas em um jogo contraditório representado pela dinâmica liberal capitalista exercida no nível urbano, permitindo a vinculação ao mercado externo e outra dinâmica essencialmente discriminadora e excludente das massas populares enquanto cidadania política e social. No populismo foi inaugurada uma nova relação entre democracia social e política, sem no entanto resolver o problema de sua bifurcação, já que eram mais governos democráticos – com uma participação mais inclusiva e alguma redistribuição – do que regimes democráticos – com institucionalização das regras de participação e redistribuição.

A hipótese levantada pelos autores (1988:97) quanto a gênese desta bifurcação, remete às tentativas de construção de uma comunidade nacional homogênea – correspondente a uma visão organicista da democracia – o que teria acarretado a dificuldade de construção de uma comunidade política na qual cidadania política e social se articulassem.

O que se pode observar é que a constituição do Estado e da nação, em uma situação de dependência, requereu a institucionalização e centralização do exercício do poder político e até mesmo a criação de símbolos e de uma cultura nacional que garantissem a unidade nacional, como parte das demandas de consolidação de uma economia de mercado e de sua inserção na ordem capitalista mundial.

No entanto, no nível interno este coletivo não encontra sua identidade no mercado, mas sim na tutela da autoridade estatal em alguns casos (Reis, 1985:214) e/ou nas tendências corporativista e de enfeudamento do Estado pelos interesses privados em outros.

Em outros termos, a construção do Estado e a consolidação da nacionalidade, da qual o desenvolvimento da cidadania é ao mesmo tempo produto e parte essencial do processo de institucionalização do poder político, ocorreu na América Latina prescindindo da dimensão republicana da democracia, pela qual entendemos não apenas o estabelecimento de regras abstratas universais como, fundamentalmente, a separação entre o público e o privado.

As diferentes formas de conspurcação desta relação – prebentarismo, patrimonialismo, empreguismo, clientelismo, corrupção – bem como a ausência da noção de

prestação de contas do governante, ou *accountability*, demonstram que os governos democráticos na região, mesmo quando propiciam o exercício dos direitos sociais, civis e políticos (de forma mais ampliada ou mais restritiva) não alcançam romper com a estrutura autoritária que serve de amálgama ao sistema político. A ausência da dimensão republicana (etimologicamente *res-publica* significa coisa pública) manifesta-se na reificação da ordem social elitista e autoritária e na impossiblidade de constituição do indivíduo como sujeito político, mesmo que os instrumentos para reprodução da sua subalternidade sejam exatamente aqueles que, em outras culturas, foram resultantes do rompimento com uma sociedade tradicional.

Para compreender as peculiaridades da formação do Estado nacional na América Latina alguns autores têm recorrido aos trabalhos antropológicos de Dumont sobre a ideologia individualista no mundo moderno, para o qual a atomização dos indivíduos como parte do processo de centralidade da economia como categoria filosófica primordial na organização das relações sociais, vai requerer a emergência do Estado-nação como forma característica do Estado moderno, na paradoxal reunião de dois princípios excludentes: uma coleção de indivíduos; um indivíduo coletivo (Reis, 1985:212).

Os estudos comparativos de Dumond (1966:23) identificam que nas sociedades tradicionais a ênfase é posta na sociedade em seu conjunto, cada qual contribuindo dentro do seu lugar na hierarquia para a ordem global, e a justiça consiste em proporcionar as funções sociais em relação ao conjunto. Diferentemente, nas sociedades modernas, generaliza-se a tendência individualista em consonância com o desenvolvimento da moderna divisão do trabalho; cada homem particular encarna em certo sentido a humanidade inteira, a sociedade sendo concebida e reificada como o meio para consagrar o exercício da liberdade e da igualdade.

No caso da América Latina, segundo Lechner (1988), a constituição do moderno Estado nacional não alcançou romper o modelo holístico de sociedade – entendido como o primado do todo sobre as partes fortemente presente na cultura ibérica, de sorte que não se pode alcançar a efetiva secularização da política, fundando o dever político na soberania popular. "Coexistiriam uma legitimação democrático-igualitária e uma legitimação transcendente em uma espécie de legitimação escalonada, invocando-se – segundo a oportunidade – a "vontade popular" ou o "bem comum". Esta ambigüidade facilita aos países desagregados por divisões sociais preservar uma identidade de comunidade, mas dificulta uma concepção laica da política" (Lechner, 1988:143).

A percepção de uma coexistência entre diferentes lógicas de organização social é recorrente nas análises sobre a região, manifestando-se seja na existência de modalidades de exercício do poder que as articulam – coronelismo, caudilhismo –, seja na simultaneidade com que se apelam a referentes coletivos formais como a "questão social" e a "questão nacional" e em que se buscam no líder carismático a encarnação física da identidade nacional. A racionalidade formal procura uma adequação instrumental do uso de meios eficientes em relação aos fins, pressupondo um acordo sobre os fins e sobre as regras do jogo. A secularização inconclusa na América Latina, para usar a feliz expressão de Lechner, acarreta uma formação cultural na qual o fundamento do exercício da política, não decorrendo de um pacto ou acordo racional, deve ser buscado na lógica transcendente que fundamentaria o próprio Estado.

As conseqüências desta superposição de lógicas de organização social tem seus efeitos na construção tanto do Estado nacional quanto da sua relação com os cidadãos, como assinala Malloy (1991), já que a concepção de cidadania é em si uma expressão do predomínio da racionalidade legal sobre as formas tradicionais de hierarquização dos indivíduos nas sociedades pré-modernas. Teoricamente, todos os cidadãos são iguais perante a lei, além do conceito de cidadania implicar na existência de indivíduos atomizados e despersonalizados que encontram sua dimensão coletiva no submetimento a uma norma abstrata legal.

A coexistência de princípios opostos de exercício da autoridade, gerando formas híbridas no caso latino-americano, possibilita que a dependência pessoal sobreviva e dê sustentação aos sistemas legais de proteção social que se pautam na independência pessoal e na submissão à norma formal definida pelo conjunto das políticas sociais.

No desenvolvimento dos sistemas de proteção social na América Latina, este fenômeno manifestou-se através da implantação de um regime de cidadania regulada pelo Estado a partir da inserção laboral do trabalhador (Santos, 1979) e pela institucionalização de um padrão de desenvolvimento das políticas sociais caracterizado pela incorporação via cooptação dos beneficiários das políticas (Abranches, 1982).

Definindo cooptação como a integração social e política das camadas populares sob o controle político das classes dominantes através do Estado, Abranches (1982:7-9) conclui que nestes casos, mais do que um direito inerente da cidadania, a proteção social torna-se um privilégio para um estrato particular definido pelo Estado. Esta incorporação alienada impede a formação de uma classe trabalhadora autônoma e possuidora de uma identidade coletiva, na medida em que reforça a sua fragmentação através da distribuição diferencial dos privilégios distribuídos por meio de uma rede de troca de favores clientelista, que produz uma lógica de ação corporativista por parte dos grupos de beneficiários e uma lógica de ação privatista por parte do Estado.

Weyland (1991:22) utiliza o conceito de heterogeneidade organizacional para denotar a coexistência de diferentes princípios organizacionais divergentes na América Latina: o corporativismo, o clientelismo e o universalismo. Enquanto o universalismo é baseado em regras que reclamam validade para qualquer pessoa, o corporativismo é fundado em regras que têm validade para setores e segmentos específicos, e o clientelismo agrupa regras que são válidas para pessoas específicas em pequenos grupos de relações pessoais. A coexistência de tais princípios divergentes acabaria, no seu entender, por obstaculizar o efeito redistributivo das políticas sociais, já que as redes de clientelas e relações de poder corporativas anulariam a possibilidade da realização de políticas universalistas.

A nossa hipótese de trabalho a este respeito assume, no entanto, este arranjo como altamente contraditório, fugindo de uma concepção funcional mecanicista, na qual todas as partes se articulam em relação à finalidade que venham a cumprir como parte do todo. A possibilidade de sua preservação está dada pela capacidade que demonstre, em cada etapa do desenvolvimento, de responder à necessidade de institucionalização da autoridade através de um padrão de políticas sociais baseado na incorporação fragmentada e cooptativa da classe trabalhadora.

Podemos, pois, afirmar que a cidadania como contraparte do Estado nacional na América Latina seja a expressão da existência de um processo no qual a formulação genérica e abstrata é atravessada por uma lógica de exercício do poder político através da qual são reificadas estruturas de dominação particularistas/personalistas. Entretanto, a superposição de distintos princípios articuladores da organização social e da ação política se dá como tensionalidade, cujos limites funcionais parecem circunscritos a um dado momento da evolução histórica desta sociedade, para converter-se em dilema no momento seguinte, em que tais limites tenham sido transgredidos como parte mesmo do desenvolvimento contraditório dos arranjos expressos nos padrões de incorporação da participação política e da proteção social.

A corporificação deste padrão de políticas sociais em um aparato moldado nas necessidades de assegurar a participação e a redistribuição através de mecanismos de cooptação e regulação que garantam a institucionalização da autoridade central vai ser, em um primeiro momento, uma solução necessária e estabilizadora, tornando-se, posteriormente, um dilema a ser resolvido.

Neste sentido, a existência de poderosos aparatos de proteção social na região denotam a necessidade de construção do Estado em torno da questão social, mas não indicam, similarmente, a constituição de cidadãos.

CAPÍTULO V

O Legado da Seguridade

ABORDAGENS TEÓRICAS

Quando se observa o campo das políticas sociais na América Latina constata-se que, apesar da importância econômica e política alcançada pela Seguridade Social – tanto sob o prisma dos indicadores quantitativos como volume de recursos, número de beneficiários e funcionários envolvidos com este sistema quanto sob o impacto político das estruturas da Seguridade na incorporação dos trabalhadores e na legitimação dos governos – só recentemente, e mesmo podemos dizer que timidamente, tal fenômeno tem sido tomado como objeto das análises políticas.

Dentro do campo das políticas sociais, o aparato legal e institucional abarcado sob a designação de Seguridade Social distingue-se por incluir benefícios de prestação continuada como aposentadorias e pensões e outros esporádicos – como auxílio-natalidade, auxílio-doença, auxílio-reclusão – todos eles voltados para assegurar a reprodução do trabalhador e de seus dependentes em uma situação de risco, à qual supõe-se que o cidadão não teria condições, ou não deveria enfrentar com suas possibilidades individuais.

Diferentemente de outras políticas sociais como a educacional ou a habitacional, a Seguridade distingue-se por agrupar um conjunto de benefícios – em espécie ou monetários – cujas características distintivas tradicionalmente foram associadas à existência de uma norma legal que lhes assegura o exercício como direito; à definição de mecanismos financeiros e institucionais de caráter corporativo; à vinculação do benefício a uma situação de risco (velhice, acidente, doença), face à qual existe uma pacto de solidariedade previamente estabelecido.

Embora não se submetendo a uma rigorosa conceituação, já que esta definição mais que teórica é sobretudo política, a Seguridade Social, seja em sua origem, seja em seu desenvolvimento posterior, passou a abarcar um conjunto diversificado de políticas sociais, identificadas como políticas de previdência, políticas de atenção à saúde e políticas de assistência social.

Os conflitos técnico-políticos na conceituação da Seguridade Social estão referidos aos modelos idealizados de proteção social identificados pelas modalidades: assistência, seguro e seguridade.

A generalização do conceito de seguridade, desde os meados do século XX, indica não apenas uma proposição técnico-política tornada hegemônica, como também a realidade da crescente incorporação de diferentes modalidades de proteção social e sua universalização tendencial.

No entanto, a recorrente polêmica entre uma posição mais restritiva e outra mais abrangente no âmbito da Seguridade Social traz à tona a origem das dificuldades de estabelecimento de uma conceituação mais precisa, em razão dos conflitos subjacentes entre: corporativismo *versus* universalismo; regime de capitalização *versus* regime de repartição; privado *versus* público.

Embora seja facilmente identificado um modelo de seguro caracterizado pelo corporativismo na organização institucional e na vinculação das contribuições e dos benefícios e pelo regime de capitalização dos recursos, o terceiro par desta polarização já não se aplica integralmente, na medida em que o caráter público do seguro social introduz uma contradição entre o vínculo individual e a garantia social do benefício.

Da mesma maneira, um outro modelo identificado como de seguridade corresponderia às polarizações função pública, abrangência universal e regime de repartição simples, muito embora a função pública não deva ser confundida com gestão estatal e a adoção do regime esteja mais vinculada à maturação dos sistemas do que aos objetivos redistributivistas da política pública.

Apesar, portanto, das dificuldades inerentes à apreensão e análise do fenômeno das políticas de Seguridade Social e da sua diversidade em relação aos vários países da região, alguns autores têm buscado, com relativo sucesso, explicar as condições de emergência, a dinâmica do seu desenvolvimento e as características assumidas de forma mais global na região.

A contribuição mais reconhecida é sem dúvida a de Mesa-Lago (1978:262), para o qual o desenvolvimento da Seguridade Social, tanto nas sociedades modernas quanto nas tradicionais, reflete em sua estratificação a estrutura ocupacional diferenciada de acordo com o poder que cada grupo tem para pressionar o Estado. Porque o poder dos grupos de pressão é positivamente relacionado com a excelência do seu sistema de Seguridade Social, Mesa-Lago propõe que em um regime liberal-pluralista, sindicatos/subgrupos podem receber proteção através de uma combinação de fatores: sua própria força, a influência dos partidos políticos e os interesses da burocracia.

Inscrevendo-se dentro de uma perspectiva teórica liberal-pluralista, Mesa-Lago enfatiza o papel dos grupos de pressão e o acesso destes aos recursos políticos, como determinantes da dinâmica evolutiva da Seguridade Social na América Latina, não encontrando evidências (1978:262) para uma ação própria da burocracia, já que esta aparece como mais um recurso de poder acionado em resposta às demandas colocadas pelos grupos. Embora reconhecendo a excepcionalidade dos regimes autoritários que se sucederam na região, alterando as condições de exercício do jogo político, Mesa-Lago (1978:9) ainda assim afirma que: "sem negar a importância que o Estado, os partidos políticos e a burocracia têm tido em certos países e períodos históricos, eu considero os grupos de pressão como a força mais significativa, aquela que melhor e sistematicamente explica o surgimento e estratificação da Seguridade Social através da história da

América Latina. As outras forças freqüentemente operam em resposta a, em antecipação a, ou como mediadores das demandas dos grupos de pressão".

Neste sentido, pode-se afirmar que, embora a própria realidade latino-americana não permita que o autor assuma uma visão ingênua em relação ao Estado e à liberdade de expressão dos grupos, mesmo assim ele segue afirmando uma posição na qual a política de Seguridade Social é concebida como *output* proveniente do Estado em resposta aos *inputs* gerados pelos atores sociais (Martegani, 1983), sendo estes atores concebidos a partir da variável crucial que se revela ser a inserção na estrutura ocupacional.

Sua emergência, em resposta às pressões dos grupos de interesse – militares, servidores, professores e frações da classe trabalhadora vinculadas ao modelo econômico hegemônico – explicaria a cronologia na qual vão se conformando os diferentes organismos gestores e prestadores de serviços da Seguridade Social. Ademais, a consubstanciação desta pressões diferenciadas em múltiplas e variadas instituições, com diferentes legislações e oferecendo um padrão diferenciado de benefícios – cuja magnitude e liberalidade na concessão estão na razão direta da força política de cada grupo – daria conta da característica que Mesa-Lago aponta como identificadora do padrão de proteção social na América Latina: a sua estratificação quanto aos benefícios concedidos e sua fragmentação enquanto institucionalidade legal e administrativa.

A dinâmica de expansão dos sistemas também obedeceria às mesmas particularidades, ocorrendo um processo de expansão horizontal – no qual os mesmos grupos vão sucessivamente acumulando novos benefícios – ao invés de uma expansão vertical que desse conta da inclusão de novos grupos ao mesmo rol de beneficiários (Mesa-Lago, 1980).

Apesar da capacidade deste esquema para explicar a emergência e o desenvolvimento inicial da Seguridade Social nos países denominados por Mesa-Lago como pioneiros, ele não guarda o mesmo poder de explicação quando considerados tanto a emergência dos sistemas mais novos, assim como o desenvolvimento mais recente, mesmo dos sistemas pioneiros. A unificação, estandartização e mesmo a tendência mais recente à universalização não parecem ser adequadamente explicadas pela dinâmica dos grupos de pressão em contextos altamente autoritários em que o jogo político passou a se dar muito mais vigorosamente no interior do próprio Estado, enquanto à redução da capacidade de pressão dos grupos na sociedade somam-se outras variáveis que resultam da dinâmica evolutiva própria de tais sistemas, que não poderiam deixar de ser consideradas.

Outro autor que tem feito uma grande contribuição para a análise das políticas sociais na América Latina, James Malloy, toma como central no seu esquema analítico o papel da burocracia, visto como determinante no curso da Seguridade Social, considerando a burocracia como uma elite política ativista (1985:35) que tem desenvolvido uma tendência consciente para compreender a Seguridade Social como parte do trabalho de construção do Estado. Neste marco, a estratificação reflete muito mais a política dirigida desde cima e controlada pelas elites tecnocráticas.

Negando as conclusões sobre o papel dos grupos de pressão, Malloy (1991:23) afirma: "Estudos recentes têm mostrado muito convincentemente que as políticas de

seguro social no Ocidente foram não simplesmente um *output* governamental passivo gerado pelos grupos de pressão na forma de demandas específicas dos grupos organizados. Ao contrário, tais políticas foram mais uma resposta oferecida aos problemas de coesão e integração iniciada pelas elites políticas e tecnoburocratas no controle do processo decisório e do aparato estatal".

Criticando a concepção pluralista, predominante nas ciências políticas dos Estados Unidos, Malloy inscreve suas análises na vertente denominada elitista, bebendo na fonte também daqueles analistas que se dedicaram ao estudo do patrimonialismo e corporativismo, como formas de exercício do poder político que mais caracterizam os Estados na América Latina. Também critica a perspectiva marxista, onde da mesma forma o Estado apareceria como um fenômeno reflexivo propondo-se a pensá-lo como um ator ativo na formação das estruturas políticas, quer sejam grupos de pressão ou classes sociais (Malloy, 1986:18).

A política de Seguridade Social, estudada por ele no caso do Brasil, é vista menos como o resultado da pressão direta de grupos ou classes do que da ação de um Estado capitalista dependente que pretende responder aos desafios do desenvolvimento econômico e da modernização.

O papel do Estado é compreendido a partir da ação das elites políticas e tecnoburocráticas, com seu estilo patrimonialista de governar, que, sem desconhecer as pressões advindas dos setores organizados da sociedade, responde-as seletivamente, através dos instrumentos de política social, antecipando-se e/ou dirigindo tais pressões para o interior de um sistema de engenharia institucional, de forma a atenuar o conflito, canalizando as demandas sociais.

Apesar de não alcançarem o nível de formalização geralmente indicado pelo termo corporativismo, as estruturas governamentais na América Latina são identificadas por Malloy (1986:25) como fortes e relativamente autônomas, compondo um sistema de representação de interesses de pluralismo limitado que o autor denomina com os conceitos de patrimonialismo estatal e cooptação política.

A polarização inicial – pluralistas *versus* elitistas – no interior da produção teórica da Universidade de Pittisburgh, através de seus expoentes (Mesa-Lago e Malloy) ou dos inúmeros trabalhos nestas mesmas linhas, desenvolvidos por estudiosos latino-americanos que por lá passaram, não alcançou superar o nível descritivo de análise dos sistemas de Seguridade Social, apenas delineando tendências de sua evolução.

Faltava a estas análises uma discussão mais profunda sobre a natureza do Estado na região, as particularidades das relações políticas em um sistema capitalista dependente e retardatário, de forma a dar conta da especificidade das mediações que se estabelecem no campo da proteção social.

Assim, se os estudos que enfatizavam o papel do Estado e sua autonomia na definição das políticas sociais podiam aplicar-se mais propriamente a países como o Brasil e o México, os casos da Argentina e do Chile encontravam uma melhor adequação na análise da atuação dos seus grupos de pressão. A questão que fica de fora de ambos os estudos é a impossiblidade deste Estado, mesmo que forte e autônomo, estabelecer um sistema de exercício do poder que se baseie na construção de uma legalidade genérica e abstrata, pautada em regras universais de alternância, participação e redistribuição. Ou

ainda, que mesmo os grupos mais organizados não sejam capazes de satisfazer suas necessidades em um mercado político plural, dependendo portanto do Estado, através de suas políticas públicas, para constituir-se assim como sujeitos políticos, ainda que necessariamente atrelados ao poder público. O que permanece sem explicação, porque não se toma em conta a natureza da relação entre público e privado nestes casos, são as condições que permitiram que ambos, Estado e grupos de pressão, tenham estabelecido tal padrão de relação.

Com a introdução da noção de cidadania como marco conceitual à luz do qual se deveria compreender o desenvolvimento das políticas de Seguridade Social, com os trabalhos de Santos (1979), pode-se indicar que houve um ponto de inflexão nas análises das políticas sociais na região. A nosso ver, tal fato decorre da possibilidade, então introduzida, de analisar as políticas não pelos seus resultados em termos de engenharia institucional, mas a partir das relações de poder que se concretizam na relação entre o Estado e os cidadãos, o que implica em ter em conta a especificidade da forma Estado, da própria sociedade e das modalidades de mediação. Ao identificar o padrão de cidadania como regulado pela posição em ocupações reconhecidas e regulamentadas pelo poder estatal, Santos (1979:33) demonstra a vinculação da política social à política de acumulação. Mais do que isso, abre caminho para pensar as conseqüências da incorporação dos trabalhadores através da utilização da política social como instrumento de participação em contextos de baixa institucionalidade, apontando neste sentido o fortalecimento da burocracia e os obstáculos à formação de identidades coletivas (Santos, 1989).

Já os estudos mais recentes de Malloy (1986, 1991) representam um esforço para ir além da identificação de certo padrão de política social em busca do recurso a um outro arcabouço teórico que dê conta de explicar o desenvolvimento, persistência e mudanças nesta relação. Sua proposição é que há uma pressão permanente, e mesmo uma contradição, entre a racionalidade legal implícita na cidadania baseada em regras abstratas e a persistência de uma dominação personalizada que continua a organizar a reprodução da autoridade através de redes patrão/cliente, na América Latina.

Em um sistema patrimonial, a lógica corporativista de controle divide a sociedade horizontalmente em grupos corporativos reconhecidos e criados pelo Estado, integrando-os desde o ápice, onde está localizado o Estado e a burocracia.

Embora assinalando que este padrão seja mais persistente do que os regimes, ele identifica uma dinâmica baseada em um processo entrópico de enfraquecimento do poder dos centros de decisão intermediários, de tal forma que resultaria em um declínio da capacidade geral de poder do sistema (Estado) como um todo.

É interessante observar que Malloy, como os demais autores que recuperam em suas análises políticas a dimensão cultural, toma-a como um dado imutável, o que o faz perder uma das dimensões da contradição inicialmente assinalada para reificar a imutabilidade do padrão patrimonial de exercício do poder. Em outras palavras, ao tomar a existência de uma norma legal universal como a condição de exercício de uma dominação patrimonial, o autor chama a atenção para o que persiste, mas deixa de analisar com mais profundidade as contradições que foram introduzidas com o reconhecimento e progressiva universalização da cidadania, perdendo assim a possibilidade de antever o

aguçamento das tensões resultantes do processo de constituição dos sujeitos políticos na esfera das políticas sociais.

Seguindo seu raciocínio inicial acerca de que os trabalhadores foram capazes de exercer pressão suficiente para colocar a questão da proteção social embora não tenham tido força suficiente para controlar o processo de enquadramento e institucionalização de suas demandas, podemos igualmente hipotetizar que as elites políticas e tecnoburocráticas foram capazes de organizar a engenharia institucional dos sistemas de Seguridade Social, de forma a incorporar cooptando os trabalhadores, mas não foram capazes de controlar o processo político e econômico decorrente da dinâmica contraditória por eles instaurada.

Na linha de análise sobre a cooptação através das políticas sociais, encontramos o trabalho de Abranches (1982:7), no qual o autor identifica que tais práticas cooptativas buscam maximizar objetivos políticos específicos tais como a estabilidade do regime, o apoio da classe trabalhadora, a legitimação popular, a ordem social e a disciplina do trabalho. Estas metas seriam alcançadas por meio de um equilíbrio instável entre manipulação, concessão e repressão seletiva, integrando os benefícios sociais em uma rede clientelística nos quais eles são tomados como privilégios corporativos.

Neste ponto, seria conveniente que nos perguntássemos: em que condições as elites deteriam os instrumentos necessários à manipulação, concessão e repressão necessários para o atingimento dos seus objetivos ?

A maior parte dos estudos tende a desconsiderar a dinâmica interna do sistema como uma variável crucial na determinação tanto dos recursos disponíveis quanto das possibilidades de utilizá-los, tornando-se, de concretização de um padrão de dominação, em obstáculo para eventuais recomposições políticas. Variáveis atuariais, demográficas e mesmo de ordem legal, técnica e administrativa, em geral, não são consideradas nos estudos dos politicólogos, sendo, por outro lado, absolutizadas por economistas e administradores.

Finalmente, pouco se tem estudado no sentido de identificar em que medida a expansão da norma legal e a generalização da interpelação cidadã influíram na conformação de uma nova composição da arena política, não mais ajustada aos marcos de um padrão patrimonial cooptativo.

Abranches inicia algumas destas questões, embora não as aprofunde, ao assinalar, por exemplo, que a incorporação cooptativa em que a autoridade pública garante os benefícios sociais a certos estratos funcionais tanto distingue-se da universalização dos direitos do padrão estatal social-democrata quanto do tradicional dever patrimonial (1982:9).

Onde o estudo de Abranches (1982:11) apresenta sua maior contribuição é certamente ao apontar as conseqüências deste padrão de cooptação sobre a lógica de ação estatal, afirmando que ele acarretaria diferentes formas de privatização, a saber:

- adoção pelas agências estatais de critérios de mercado;
- transferência da provisão de bens e serviços ao setor privado;
- reciclagem dos recursos sociais no mercado financeiro;
- particularização dos benefícios.

Neste sentido, podemos afirmar que se a privatização da lógica estatal é uma decorrência necessária do padrão de cooptação da Seguridade Social, que reproduz no seu interior as relações de dominação particularistas, paradoxalmente, no entanto, as conseqüências desta privatização tendem a minar as possibilidades de preservação deste sistema, na medida em que conflituam e se antagonizam com a necessária generalidade da autoridade pública expressa na função pública dos sistemas de proteção social.

Assim, o pólo não resolvido da contradição é a presença da autoridade pública, para sancionar e organizar um sistema de privilégios particularistas, tornando a cidadania, de mediação necessária ao exercício do poder, ao mesmo tempo, seu permanente e virtual questionamento.

A análise do desenvolvimento das contradições entre os interesses particularistas dos diferentes setores capitalistas incidentes sobre a política de proteção social, bem como a valorização da perspectiva histórica definindo uma periodização para a evolução da Seguridade Social, podem ser melhor apreendidas a partir da abordagem marxista.

Na análise das políticas sociais na América Latina, a vertente marxista teve seu campo mais rico de aplicação no estudo desenvolvidos na área de saúde, durante as duas últimas décadas, a partir da introdução do paradigma histórico-estrutural no campo que posteriormente veio a ser denominado Saúde Coletiva (Fleury Teixeira, 1985), o que representou a possibilidade de passar a compreender tanto o processo saúde/doença quanto a própria organização social da prática médica – incluindo a sua institucionalização – a partir dos seus determinantes estruturais.

A análise da determinação estrutural da intervenção estatal identificou as relações entre a estrutura de classes e as políticas e práticas no campo da saúde a partir de três níveis:

- do nível econômico, através das diferentes necessidades de reprodução ampliada do capital que incidem ou se realizam através do setor saúde;
- do nível político, ao compreender as políticas de saúde como parte do processo de legitimação do poder do Estado, e, conseqüentemente, da manutenção do domínio de classe;
- do nível ideológico, ao desvendar as articulações entre a produção científica, as práticas sociais e o conjunto de valores que organiza o universo cultural e moral dos profissionais de saúde, a partir da inserção destes agentes na estrutura social.

A contribuição aqui é devida à introdução da dimensão econômica na análise das políticas sociais, e à consideração dos interesses empresariais como um fator importante no processo decisório, o que nas demais abordagens aparece escamoteado. Apesar desta possibilidade de compreensão tanto das políticas de saúde quanto, posteriormente, de sua aplicação no campo da Seguridade Social, sua maior limitação decorre das características da análise tanto do político quanto do Estado, predominantes na concepção marxista àquele momento, o que acarretou um tratamento reducionista e esquemático do desenvolvimento das políticas sociais na região.

A história das políticas sociais poderia ser resumida remetendo-nos às diferentes etapas do processo de acumulação. A primeira etapa do desenvolvimento está caracterizada pela orientação do processo de acumulação a partir dos interesses hegemônicos dos

setores agroexportadores, ao qual correspondeu uma modalidade de exercício do poder político denominada Estado liberal, apesar de suas características marcadamente autoritárias e excludentes. Evidentemente, as demandas sociais então emergentes não foram absorvidas pelo Estado, a não ser em relação àquelas medidas que tratam da regulação das condições que poderiam comprometer o próprio processo de trabalho. Foram então promulgadas leis, nem sempre cumpridas, com relação à jornada de trabalho, aos acidentes e ao trabalho feminino e infantil. Além destas, foram também tomadas medidas que afetavam diretamente o processo de acumulação, como o saneamento dos portos e as medidas de saúde pública e higiene do espaço urbano.

O início do processo de industrialização deu origem à etapa de crescimento para fora, deslocando a oligarquia agroexportadora do exercício do poder político de forma exclusiva, dando lugar a uma ampla coalizão que passa a também incluir as camadas médias, a burguesia industrial e mesmo os trabalhadores urbanos, denominada "Estado de Compromisso". Nesta etapa, os trabalhadores urbanos vão ter suas demandas incorporadas através dos mecanismos da Seguridade Social, que será um dos principais componentes da engenharia política de cooptação dos trabalhadores e de legitimação dos governos populistas. A estrutura da Seguridade Social, por sua vez, reificaria a exclusão dos trabalhadores rurais e autônomos, além da fragmentação no interior da classe trabalhadora urbana, através de um sistema diferenciado de contribuições e benefícios, resultante do poder de barganha de cada fração, correspondendo assim a uma corporativização da política social.

A etapa seguinte, de aprofundamento da acumulação capitalista, na qual o desenvolvimento industrial caracteriza-se pela internacionalização do capital em um processo de associação entre capitais de origem nacional e internacional, amalgamado pela presença de um Estado autoritário-burocrático, empresarial, militarizado e tecnocrático, implicou a exclusão dos setores da classe trabalhadora anteriormente mobilizados e participantes da coalizão populista. Com relação à política social, assiste-se nesta etapa a um intenso processo de reorientação das práticas e mecanismos institucionais que passam a responder aos interesses da acumulação capitalista, caracterizando uma etapa de privatização e incorporação de tecnologia aos setores sociais, ainda que também tenha ocorrido uma ampliação da cobertura.

Finalmente, a crise econômica recente do capitalismo mundial, assim como aquela atravessada pelos países socialistas na qual associam-se elementos político-ideológicos ao baixo desempenho da economia, está redefinindo o padrão de acumulação bem como os modelos de produção e a divisão internacional do trabalho, a partir de grandes blocos, reunindo os países industrializados cuja produção está sendo capitaneada pelos modernos setores produtivos que fogem ao padrão Fordista anteriormente preponderante. Nesta etapa atual existiria um esgotamento do modelo do Welfare State – real ou político-ideológico – associado à crise política da social democracia e do socialismo, cuja conseqüência mais imediata tem sido o predomínio do discurso liberal e das tentativas de desmantelamento dos sistemas socioassistenciais de caráter público baseados na ideologia da solidariedade e nos princípios da justiça social (Fleury Teixeira, 1992).

A principal limitação deste esquema analítico residiria na sua incapacidade de apreensão das diferenciações existentes dentre as várias realidades nacionais – ao deduzir uma explicação causal entre industrialização e regime político – homogeneizadas artificialmente a partir da sua subordinação à ótica dos interesses e movimentos impressos pela dinâmica da acumulação do capital internacional. Evidentemente que, ao negar a especificidade de cada uma das realidades existentes, acaba-se por abdicar da análise histórica – pressuposta inicialmente – para reificar a inevitabilidade da reprodução da estrutura.

Essa crítica não implica a negação da validade descritiva e explicativa da periodização anteriormente mencionada, acerca do desenvolvimento das políticas sociais, nem pretende sugerir a ausência das determinações estruturais emergentes no processo de reprodução capitais. O que ocorre, no entanto, é que, ao subsumir os níveis político e ideológico no interior da determinação economicista, abre-se mão da possibilidade de se entender o modo pelo qual os determinantes e limites impostos pela estrutura são assimilados pelas práticas dos diferentes agentes políticos, definindo e/ou redefinindo as estratégias e projetos coletivos, de tal forma que a sua concretização nas estruturas institucionais, jurídicas e ideológicas seja sempre uma singularidade.

Por exemplo, não é possível comprovar-se o papel das necessidades sociais na formação das políticas públicas cuja função seja legitimação do Estado e/ou a reprodução da força de trabalho, porque, para exercer esta função, as necessidades sociais têm que ser primeiramente canalizadas politicamente, e isto requer um sistema político institucionalizado que deve ser tomado em conta.

São, pois, enormes as dificuldades encontradas nestas análise para explicar a dinâmica pela qual em cada caso as necessidades sociais alcançaram uma expressão política e institucional, conformando um conglomerado de leis, instituições públicas e privadas, valores e ideais, atores e arenas políticas, burocracias e corpos profissionais, etc. Conseqüentemente, torna-se difícil avançar em análises prospectivas, limitando não apenas a abordagem teórica como também a definição das estratégias políticas.

CARACTERIZAÇÃO

Apesar das diferenças nas abordagens teóricas, existe uma enorme convergência na maneira como os estudiosos caracterizam os sistemas de Seguridade Social na América Latina.

A primeira característica que deve ser apontada, malgrado a incipiente teorização a respeito, é que na América Latina podem ser encontrados alguns dos mais antigos, fortes, complexos mecanismos de engenharia política no campo da proteção social; comparáveis sob vários aspectos aos mais tradicionais sistemas europeus.

Para se ter uma idéia, podemos tomar dados tais como o fato de que em 1990 comemorou-se o 75º aniversário da primeira lei de acidentes de trabalho no Uruguai e o 65º aniversário das primeiras leis de pensão no Chile, sendo pois pioneiros dentre os países do Terceiro Mundo, além de anteceder também países mais desenvolvidos como

os Estados Unidos. Outro dado significativo é relativo ao volume de recursos envolvidos nos sistemas de Seguridade Social, cujas despesas alcançavam, na década de 70, 14% e 17% do PIB nos dois países pioneiros, e, na década de 80, estavam em torno de 10% do PIB em cinco países da região (BID, 1991).

Os esforços do estudo de Mesa-Lago (1978) para estabelecer um esquema classificatório dos diferentes países da região, de acordo com um conjunto de variáveis, foi proveitoso na medida em que permitiu juntá-los em três grupos comparáveis de acordo com um critério de antiguidade dos sistemas: os pioneiros, os medianos e os recentes.

Em sua classificação podemos encontrar um primeiro grupo de países pioneiros - Chile, Uruguai, Argentina, Cuba e Brasil – onde o sistema de Seguridade Social iniciou-se primeiramente, por volta de 1920, e cujos traços principais seriam o elevado nível de estratificação na montagem dos sistemas e a persistente crise fiscal que atravessam há mais de quatro décadas (excetuando-se o caso de Cuba, que teve um desenvolvimento posterior distinto).

Nascidos como sistemas fragmentados – cada instituição protegendo um grupo ocupacional diferente por meio de subsistemas independentes – "este tipo de evolução resultou em uma Seguridade Social estratificada que assumiu uma estrutura piramidal, com relativamente poucos grupos de segurados protegidos pelos subsistemas privilegiados no ápice e centro e a maioria da população coberta por sistemas mais pobres na base " (Mesa-Lago, 1989:3).

Como conseqüência da pressão dos grupos descobertos, a evolução destes sistemas tem ocorrido em uma forma de massificação de privilégios, já que a expansão da cobertura não elimina o sistema de estratificação previamente existente. O custo da universalização da cobertura combinado com a generosidade nas condições de concessão dos benefícios são assumidos por Mesa-Lago como a fonte dos problemas financeiros que eles vêm atravessando cronicamente, requerendo reformas em busca de sua unificação e estandartização. Entretanto, o poder de barganha dos grupos de pressão forçou o Estado a postergar as reformas necessárias até o surgimento de uma nova situação política e institucional nestes países, com as ditaduras militares, que fortaleceu o poder do Estado contra os grupos de pressão, viabilizando em diferentes graus as reformas visando à unificação e uniformização dos sistemas.

Outro problema que tem sido enfrentado pelos pioneiros é a transição demográfica que ocorreu, ou está se completando nestes países, na medida em que os sistemas envelhecem, significando uma redução do número de contribuintes ao mesmo tempo em que aumenta o número de dependentes, concorrendo para deteriorar ainda mais as frágeis bases financeiras destes sistemas.

Os resultados das reformas não foram homogêneos, mas pode-se observar alguns traços comuns, como a tentativa de redução do poder dos grupos de pressão no controle e gestão destes sistemas – em alguns casos rompendo com a administração corporativa – e a tentativa de centralizar as múltiplas instituições, como parte do processo de fortalecimento do governo central, e a tendência a privilegiar a compra de serviços ao setor privado, como no caso dos serviços de saúde.

Em seu estudo, Mesa-Lago identifica um segundo grupo de países – Colômbia, Costa Rica, México, Paraguai, Equador, Panamá, Bolívia, Peru e Venezuela – onde o

sistema de Seguridade foi estabelecido no início da década de 40, sob a influência do Relatório Beveridge e da ideologia social-democrata, amplamente difundida na região através da OIT – Organização Internacional do Trabalho. Diferentemente dos pioneiros, onde as políticas sociais corresponderam mais claramente a uma diversificação da estrutura produtiva e à conseqüente necessidade de incorporação política dos grupos emergentes, neste segundo grupo de países a influência econômica, política e ideológica do exterior desempenhou um papel mais importante.

A falta de identidade entre os países componentes deste grupo, se consideradas condições culturais, econômicas e políticas não impede que Mesa-Lago trate-os como um subgrupo, cuja variável unificadora seria encontrada internamente à Seguridade Social, devido ao grau relativamente alto de unificação de seus sistemas, tornando possível para eles a criação de mecanismos destinados a evitar, pelo menos durante um certo período, os problemas financeiros, administrativos e especialmente políticos, enfrentados pelos países do primeiro grupo. Mesmo assim, alguns deles já estão começando a sofrer problemas financeiros, na medida em que os sistemas tenderam à universalização e que as bases de financiamento não tenham sido ampliadas além das contribuições salariais.

A aceleração da cobertura do seguro entre 1960 e os anos 70 na Costa Rica, bem como as condições liberais de acesso ao sistema de saúde e a criação de um sistema assistencial de pensões, colocaram este país no mesmo nível dos países pioneiros, embora só mais recentemente, com a agudização da crise econômica, o sistema de proteção social da Costa Rica tenha sido afetado com cortes expressivos nos gastos sociais. Os demais países deste segundo grupo apresentam um nível intermediário de cobertura em conseqüência da baixa percentagem de trabalhadores assalariados no mercado formal e das estritas limitações no número do dependentes com direito aos benefícios.

Apesar da introdução de programas mais criativos para aumentar a cobertura de saúde e assistência para as populações pobres em áreas marginais, o sistema mexicano continua a apresentar um elevado nível de desigualdade e estratificação, com os subsídios estatais sendo canalizados pelos grupos mais poderosos como parte da política de barganha que legitima o poder governamental.

Embora a maior parte dos fundos da Seguridade Social nestes países vá para os programas de saúde, como uma conseqüência da imaturidade do sistema de aposentadorias e da transição demográfica incompleta, o acesso aos serviços de saúde tende a ser discriminatório, seja porque os beneficiários são limitados, seja porque os serviços estão altamente concentrados, seja ainda porque as práticas de corrupção e clientelismo desvirtuam seus objetivos originais.

O terceiro grupo identificado por Mesa-Lago é composto pelos países menos desenvolvidos da região – República Dominicana, Guatemala, El Salvador, Nicarágua, Honduras e Haiti – e sua principal característica é o surgimento tardio da Seguridade Social, entre os anos 50 e 60. Eles também têm em comum a baixíssima cobertura e a alta concentração dos serviços – praticamente confinados à capital –, a existência de uma agência administrativa central e o fato de que eles ainda não estão enfrentando problemas financeiros graves.

O problema principal nestes casos é a baixa cobertura aliada a uma capacidade de financiamento pelo Estado bastante reduzida, além da baixa formalização das relações de mercado.

Um subgrupo de países que se destaca totalmente dos demais na região é composto pelos países do Caribe de colonização inglesa, já que, embora tenham se tornado independentes apenas muito recentemente, herdaram um sistema nacional de saúde nos moldes do sistema inglês e depois da independência criaram sistemas unificados e uniformes de Seguridade que rapidamente atingiram a universalidade.

Analisando esta classificação proposta por Mesa-Lago na qual a dimensão temporal é tomada como nuclear de um *cluster* de variáveis de natureza diversa – políticas, institucionais, administrativas e financeiras – vemos que, na verdade, tal proposição não resiste a um olhar mais rigoroso, como demonstram a mera existência dos casos da Costa Rica e dos países de colonização inglesa.

Por outro lado, a agregação em um mesmo subgrupo, especialmente o dos países intermediários, de realidades sociais, econômicas e políticas tão diversas não parece contribuir para o entendimento da problemática da emergência e menos ainda da evolução dos sistemas de proteção social nestes países.

Apesar disso, observa-se a tentativa de caracterização de um padrão regional de Seguridade Social com base em alguns aspectos generalizáveis, como a baixa cobertura; a discriminação; a estratificação; a desigualdade; a distância entre benefícios e necessidades; o gigantesco aparato administrativo; as práticas clientelistas e corporativas; a perversão dos mecanismos de financiamento; a privatização da coisa pública.

Se bem seja correto afirmar que estes são alguns dos traços marcantes dos sistemas regionais de proteção social – excetuando-se Cuba e os países de colonização inglesa – não nos parece que da sua identificação decorra necessariamente a abstração de um padrão regional típico de proteção social.

Em outros termos, a ocorrência generalizada destas características tanto pode indicar um padrão que caracterize a proteção social na região quanto a mera disfuncionalidade de um sistema. Para explorar esta primeira hipótese é necessário um maior rigor metodológico; precaução que nos leva a admitir que as análises generalistas na verdade foram construídas com base em um grupo mais restrito e homogêneo – aquele denominado como países pioneiros – posteriormente sendo tratadas como passíveis de generalização.

No caso dos países pioneiros – Chile, Uruguai, Argentina e Brasil –, que iniciaram seus sistemas de Seguridade Social no primeiro quartil deste século, em torno da década de 20, podemos encontrar um rol de identidades que nos permitem tratá-los de uma maneira conjunta, tais como: a transição do modelo de dominação oligárquico; a industrialização substitutiva de importações; a influência européia na composição da classe trabalhadora; a emergência de múltiplas instituições fragmentadas; os governos populistas; as ditaduras militares; a crise financeira da Seguridade; o envelhecimento dos sistemas e a transição demográfica; as tentativas de reforma.

Evidentemente que muitas outras variáveis poderão ser arroladas para identificar as diferenciações entre estes mesmos países neste mesmo período, que se responsabilizariam pela conformação singular que o processo de institucionalização da proteção so-

cial alcançou em cada país, tais como: o papel do sindicalismo; os partidos políticos e a representação de interesses da classe trabalhadora; a maior ou menor autonomia do Estado; o pluralismo e a democracia; a composição da classe trabalhadora; o acerto entre elites rurais e urbanas, etc.

Para explorar as identidades e diferenças vamos tratar a Seguridade Social nestes países através de sua caracterização, de sua periodização e de um conjunto de hipóteses explicativas.

Primeiramente, a título de caracterização descritiva, enumeraremos os traços mais marcantes dos sistemas de Seguridade Social nestes países, quanto à:

Cobertura Populacional

A cobertura total na América Latina em 1980 foi estimada em 61,2%, tanto da população total quanto da população economicamente ativa, embora existam enormes diferenças entre os países e entre regiões. Esta situação de cobertura de apenas pouco mais da metade da população da região ainda fica mais dramática quando consideramos que se for excluído o Brasil – concentrando mais da metade da população total coberta – a estimativa de cobertura regional cai para 43% (BID, 1991). (Brasil, Argentina, Chile, Uruguai, além da Costa Rica, são sem dúvida os países que apresentam maior cobertura populacional na região)*.

A cobertura não se dá, no entanto, de forma homogênea no interior de cada país, ocorrendo profundas diferenciações regionais que se superpõem a diferenças na inserção laboral – por setor da economia e por ramo de atividade – por etnia, por sexo, etc. Certamente que a chance de uma mulher, negra ou indígena, trabalhadora rural, ser coberta pelo Sistema de Seguridade é muito menor que a de um homem, branco, funcionário público, por exemplo.

Na medida em que o modelo organizador da Seguridade Social na região tem preservado a inserção ocupacional como o critério de qualificação para vinculação ao sistema, tendo também como mecanismo básico de seu financiamento a contribuição salarial, estes critérios funcionam imediatamente para garantir a exclusão de uma parcela significativa da população econômicamente ativa, ou seja, aquela que exerce atividades no mercado informal de trabalho.

A possibilidade do trabalhador por conta própria vincular-se aos sistemas de proteção social, em geral não passa de uma ficção garantida legalmente, já que a exigência de uma dupla contribuição sobre o salário mínimo torna proibitivo o acesso daqueles subempregados, biscateiros ou trabalhadores informais que nem sempre alcançam este montante como renda mensal.

Outra exclusão freqüente é em relação aos trabalhadores rurais, que geralmente são o grupo de trabalhadores mais tardiamente incorporado como beneficiários do sistema, e mesmo quando isto ocorre, o padrão de benefícios é, em geral, muito inferior

---

* Excetuam-se os casos de Cuba e dos países do Caribe de colonização inglesa, que não serão considerados nesta caracterização.

ao dos trabalhadores urbanos, e o difícil acesso aos serviços, por exemplo, de saúde, muitas vezes impede o gozo dos direitos adquiridos.

A cobertura do setor rural ocorre quando a agricultura se moderniza e os trabalhadores estão sindicalizados (caso do Chile) ou quando são criados programas nos quais as empresas do setor urbano arcam com os custos da proteção ao setor rural (caso do Brasil) ou mesmo em programas assistenciais financiados pelo Estado (caso do México).

Segundo estudos do PREALC (1982), três quartos daqueles latino-americanos que não satisfazem suas necessidades básicas, sendo portanto caracterizados como pobres, vivem no meio rural. Se considerarmos que a outra parcela dos pobres urbanos é constituída de subempregados e de trabalhadores autônomos, teremos que concluir que a Seguridade Social não tem como seus beneficiários aqueles que mais necessitam de proteção social. A cobertura da Seguridade também tem sido correlacionada positivamente com as atividades ocupacionais que exigem melhor qualificação e que obtêm melhor remuneração.

Ainda que os países que têm maior cobertura sejam em geral os que têm menor proporção de pobres – com exceção do Brasil, liderança mundial em termos de desigualdades –, a porcentagem da PEA não-coberta excede a porcentagem dos pobres (Mesa-Lago, 1980:165).

Além disso, dados apresentados por Mesa–Lago (1980) comparando a cobertura da PEA no ano de 1970 e em 1980 demonstram que esta reduziu-se em países como Argentina, Chile, Uruguai e Peru, como conseqüência da recessão e do desemprego, que reduziram o mercado formal de trabalho na região. A redução da cobertura na década de 70 nos países pioneiros – exceto o Brasil – indica, ademais, o limite estrutural de expansão do sistema, que está condicionado pela amplitude do mercado de trabalho, já que a maior cobertura nestes países indicava também o maior número de trabalhadores no mercado formal; limite que não foi possível ser transposto em razão dos mecanismos de financiamento seguirem sendo basicamente atrelados à contribuição salarial.

Benefícios

O conceito de Seguridade Social formulado pela OIT abarca um sistema integrado de proteção aos riscos sociais, abrangendo a previdência social, o salário–família, a assistência social e os programas de atenção à saúde (BID, 1991). Em outros termos, incluem-se as aposentadorias e pensões (velhice, invalidez, morte); seguros de acidentes de trabalho; seguro desemprego; salário-família; assistência médica, em geral predominantemente curativa; ajudas monetárias especiais (funeral, reclusão, etc.); assistência social envolvendo diferentes tipos de ajuda monetária em espécie e em serviços, destinados aos setores mais pobres não incluídos entre os beneficiários dos programas previdenciários.

Nos países pioneiros encontramos contemplados – com diferenças em termos de abrangência e organização – todos os benefícios típicos da Seguridade Social, regra geral tendo como primeiras leis a regulamentação do acidente de trabalho, posteriormente as aposentadorias, pensões e atenção à saúde, depois os salários-família e só mais recente-

mente a cobertura do seguro-desemprego (o Uruguai tem uma cronologia que se distingue por anteceder aos demais e também pela liberalidade nas condições de concessão dos benefícios).

Apesar da insistente identificação dos sistemas de Seguridade Social na América Latina com o sistema de seguro bismarkiano, o que podemos observar, do ponto de vista da pauta de benefícios concedidos, é que esta afirmação não passa de uma ficção de intelectuais em busca de um modelo de análise e/ou de políticos e técnicos que lançam mão desta identidade para frear ou fazer retroceder o âmbito dos benefícios e da cobertura.

Na verdade, desde a suas origens nos países pioneiros os benefícios concedidos envolvem em um mesmo sistema de proteção social aqueles de natureza contratual e proporcionais à contribuição pretérita, juntamente com outros que seriam melhor definidos como assistenciais, por não obedecerem a estes critérios (como a assistência médica, inclusive para familiares, a compra de medicamentos, além de empréstimos imobiliários e outros) (Oliveira & Fleury Teixeira, 1985).

As separações definitivas entre modelos assistenciais e modelos de previdência não resistem a um análise mais rigorosa dos critérios adotados para estabelecer estas diferenciações – sejam eles contratuais, atuariais, jurídicos e financeiros – (Fleury Teixeira, 1984). Porque se os Estados–Providência têm como paradigma os direitos sociais, enquanto o Estado–Assistencial tem como paradigma o trato compensatório da pobreza (Falcão, 1991), ambos se integram na seguridade social latino–americana sob a lógica mais ampla do Estado de Bem–Estar Ocupacional (Sposati, 1991), dissolvendo as relações de direito em concessões.

A singularidade deste modelo, que tende à universalização sem romper os limitados mecanismos financeiros do Seguro Social, e inclui desde suas origens um forte conteúdo assistencial na sua pauta de benefícios, é o de combinar a cidadania regulada com a cidadania invertida em um padrão de proteção social em que a estratificação é a lógica organizadora do sistema escalonado de privilégios e concessões.

Neste sentido, observa-se que crescentemente o conjunto dos organismos dedicados a atenção à saúde e à assistência social vai sendo incorporado aos sistemas de Seguridade Social, em uma dinâmica que, se bem encontre sua necessidade na ausência de recursos fiscais destinados aos mecanismos de proteção social, certamente tem sua possibilidade dada pela natureza do processo de incorporação de benefícios e beneficiários, cuja lógica de "massificação de privilégios" reitera o caráter paternal-assistencialista do sistema como um todo.

O desenvolvimento de sistemas altamente estratificados foi, desde seus primórdios, a característica mais marcante da Seguridade Social nos países pioneiros, nos quais a montagem das instituições ocorreu de forma diferenciada para cada uma das categorias ocupacionais beneficiadas. Além de criarem instituições específicas para cada grupo, também diferiam as condições de financiamento, concessão e valor dos benefícios, de acordo com a capacidade de barganha política de cada grupo de segurados.

A inviabilidade técnica e política de manutenção de sistemas com tal grau de fragmentação e iniqüidade interna levou a um lento e difícil processo de uniformização e unificação, que alcançou consolidar-se por meio das reformas promovidas pelos gover-

nos militares, em um contexto de maior autonomização do Estado e grande repressão ao movimento dos trabalhadores organizados e aos partidos políticos.

No entanto, este mesmo movimento foi acompanhado de uma tendência à universalização, seja pela incorporação de novos grupos ao sistema de previdência, seja ainda pela incorporação dos programas e instituições assistenciais no interior da Seguridade: quer se trate de medidas assistenciais no campo da saúde ou em outros programas reconhecidamente assistenciais, como fornecimento de alimentos e de cuidados para crianças carentes, quer se trate de aposentadorias e pensões concedidas a idosos carentes que não tenham contribuído para o sistema. No entanto, a base institucional securitária tem-se mostrado inadequada para abranger a extensão da cobertura (Fleury Teixeira, 1984) em países em que cada vez mais se reduz a proporção entre beneficiários e contribuintes, além de preservar no interior do sistema uma profunda diferenciação entre os vários vínculos, tipos de benefícios e seus valores.

Atenção à Saúde

Dentre os benefícios oferecidos pelos sistemas de Seguridade Social destaca-se a atenção à saúde, tanto pelo volume representado no interior das despesas totais do sistema, situando-se abaixo apenas das aposentadorias e pensões, como pelo seu impacto em termos dos sistemas nacionais de saúde e da qualidade de vida dos beneficiários.

O desenvolvimento da atenção à saúde no interior do sistema de Seguridade Social ocorreu paralelamente aos programas levados a cabo pelo Ministério da Saúde, acarretando uma situação dual em termos de estruturas administrativas, redes de serviços e pessoal, de tal ordem que tornou evidente a ineficiência dos sistemas de saúde em decorrência da baixa produtividade, descoordenação e desintegração imperantes.

Os Ministérios da Saúde tradicionalmente dedicaram-se a medidas de prevenção, educação sanitária, campanhas de vacinação e tratamento de doenças endêmicas, embora devessem teoricamente dar cobertura em atenção médica a toda a população não-segurada. Em alguns países o Ministério da Saúde chegou a ter, juntamente com a filantropia, uma extensa rede ambulatorial e hospitalar (como no caso da Argentina, Chile e Uruguai), enquanto em outros casos (como o Brasil) ela nunca foi expressiva.

A Seguridade Social distinguia-se tanto em termos da população coberta (segurados, aposentados e dependentes) quanto do tipo de cuidado à saúde que prestava, em geral de natureza curativa. Assim foi sendo montada pela Seguridade, ou por ela contratada, uma rede de serviços com características peculiares: a alta concentração urbana e nas cidades de maior porte; a incorporação de tecnologia médica e o elevado consumo de insumos; a especialização da prática médica; a base hospitalar da atenção.

A discrepância entre a rede dos Ministérios da Saúde e a da Seguridade Social foi progressivamente ficando mais evidente, especialmente nos últimos 20 anos, quando os recursos alocados à função saúde decorrentes do orçamento fiscal tornaram-se declinantes enquanto os recursos cativos da Seguridade passaram a representar a maior fonte de custeio do setor saúde. Como não havia integração entre as duas estruturas, o que passou a ocorrer foi uma enorme defasagem entre o custo *per capita* dos mesmos serviços em

cada uma das estruturas. Outros problemas como a superposição de instituições e serviços, a irracionalidade da organização da rede em cada esfera de governo e em cada nível de atenção, as diferenciações salariais entre os profissionais vinculados a cada uma das estruturas, etc., tornavam inviável o planejamento de uma política racional e eficiente para o setor saúde.

Além do baixo impacto das ações de saúde, o crescimento do setor via Seguridade – com a prevalência do modelo hospitalar-curativo – levava ao aumento exponencial e descontrolado dos custos da atenção médica, com a incorporação de uma tecnologia sofisticada e muitas vezes inadequada para o tipo de demanda prevalente no país, menos porque a população beneficiária da Seguridade Social distinguia-se da população não-coberta, apresentando uma quadro de morbimortalidade peculiar, do que pela facilidade com que os interesses empresariais articularam- se às estruturas da Seguridade.

As tentativas incentivadas pelas organizações internacionais (O.M.S./O.P.S.) de dar maior coordenação e racionalidade ao setor saúde, através da atribuição de um papel diretor ao Ministério da Saúde, e dotá-lo dos instrumentos necessários ao planejamento do Sistema Nacional de Saúde, na maior parte das vezez não passaram de uma normalização retórica, já que os Ministérios da Saúde, não detendo os recursos financeiros, também não possuíam autoridade para interferir em uma instituição mais poderosa e autônoma, além de não estarem preparados, na maioria das vezes, para as tarefas de prestação de atenção curativa.

A criação de Sistemas Nacionais de Saúde, embora já exista legalmente em vários países, tem sido obstaculizada pela ausência de mecanismos reais de integração das redes de serviço; pela preservação de fontes não-unificadas de custeio do setor; pela falta de isonomia entre os profissionais e pelas distintas lógicas de ação em cada uma das estruturas. Por lógica de ação estamos tendo em conta três ordens de diferenças: em primeiro lugar, a diferenciação entre a natureza do processo de trabalho em uma atividade de saúde pública e outra de atenção médica curativa; em segundo lugar, o fato de que a saúde pública seja uma área de atuação basicamente estatal, enquanto a atenção médica curativa, além de inserir-se em um domínio da prática liberal – mesmo que só ideologicamente – tem cada vez mais criado novas formas de privatização; finalmente, refere-se a uma diferença da lógica política, já que na estrutura dos Ministérios da Saúde predomina uma prática de caráter clientelista e eleitoreira, a despeito da eficiência ou eficácia na prestação do serviço, enquanto na Seguridade predominam os interesses de acumulação capitalista dos diferentes setores empresariais que atuam no campo da saúde.

Nas últimas duas décadas, assistiu-se em quase todos os países a um processo de reformulação desta situação, com vistas à integração dos serviços, unificação do comando e criação de um Sistema Nacional organizado com base aos princípios técnicos da hierarquização e descentralização e orientados pelos princípios doutrinários da universalização e eqüidade.

As soluções propostas têm em geral sido de:

- transferir toda a rede hospitalar do Ministério da Saúde para a Seguridade Social, consolidando a diferenciação entre as atribuições de cada um em termos de medicina preventiva e curativa, como foi o caso da Costa Rica;
- transferir toda a rede de serviços da Seguridade Social para o Ministério da Saúde, integrando e unificando o Sistema Nacional, único e público de saúde, como foi o caso do Brasil;
- transferir o cuidado de saúde, nos níveis de atenção secundária e terciária, para o sistema privado de seguros, mantendo no setor público apenas a atenção preventiva, ambulatorial e primária, como foi o caso do Chile.

No caso do Uruguai e da Argentina encontramos um processo de reformas ainda incipiente, na tentativa de integração e criação do Sistema Nacional de Saúde, em função da capacidade de resistência à mudança e do poder de veto de sindicatos e partidos que preservam a fragmentação institucional como instrumento de barganha. O alto nível de corporativização e de mobilização de atores sociais em torno da questão dos benefícios na assistência à saúde neste dois países impediu que, mesmo durante os governos militares, ocorresse um processo mais profundo de centralização com a conseqüente perda de poder dos grupos sindicais e dos partidos.

Estrutura e Gestão

A constituição das primeiras estruturas dedicadas à proteção social que deram origem à Seguridade Social deveu-se à experiência mutualista dos imigrantes europeus, que criaram associações e serviços destinados a suprir os trabalhadores em uma eventualidade de risco.

A posição estatal de transição de um Estado oligárquico-liberal para um projeto desenvolvimentista e intervencionista marcou a tímida e quase que simbólica participação do Estado como regulador destas estruturas emergentes na sociedade civil. A partir de 1930, com as mudanças profundas da relação Estado/sociedade em um sentido de maior intervenção e controle estatais, observa-se o início de um movimento – que vai desde então até a crise do Estado no final deste século – caracterizando-se pela crescente incorporação estatal da questão social, de tal forma que se pode afirmar que as estruturas criadas para enquadrá-la foram definidoras do formato que passou a ter o próprio Estado.

A expressão materializada de todo este processo é observada nas pesadas estruturas da Seguridade que deram lugar à existência de Ministérios específicos para o trato das questões de proteção social.

Tem-se falado muito da Seguridade Social como mecanismo de incorporação controlada dos trabalhadores urbanos a partir do processo de industrialização, mas talvez o que se tenha omitido seja o papel crucial que a Seguridade teve desde suas origens, e continua a ter na incorporação das camadas médias urbanas como servidores civis, aumentando o mercado de trabalho e reduzindo as pressões desestabilizadoras geradas pela insegurança econômica e as restrições à participação política destes grupos.

Em geral, os estudos que tomam como objeto o impacto da Seguridade Social no emprego na América Latina orientam-se na linha de trabalho desenvolvida pelo PRE-

ALC, na qual procura-se verificar em que medida as contribuições ao sistema teriam aumentando o custo da mão-de-obra, reduzindo assim a oferta de emprego. Não existem, no entanto, estudos mais sistemáticos sobre o peso da Seguridade Social na própria absorção de pessoal, desde o nível mais baixo de qualificação, passando pelos profissionais prestadores de serviços até os altos escalões burocráticos.

É inegável que na sua origem a Seguridade foi um dos principais mecanismos de absorção das camadas médias urbanas profissionais – advogados, médicos e engenheiros – criando uma elite burocrática solidária ao projeto governamental modernizador. O efeito político desta incorporação das camadas médias não pode ser minimizado, já que assumimos que o processo de *statecraft* assa não apenas pela criação das estruturas institucionais, mas também pela constituição de um corpo de funcionários cuja cultura institucional e processo peculiar de trabalho são a própria alma viva do Estado.

Se tomarmos como dado os custos atuais da administração dos sistemas de Seguridade e a eles agregarmos os salários dos profissionais dedicados à prestação dos serviços, poderíamos ter uma estimativa da importância que segue representando a Seguridade no emprego das camadas médias. Ademais do volume, é preciso salientar que a preservação das práticas clientelistas no interior do sistema ocorre muito mais pela concessão de empregos do que na concessão dos benefícios, já que ali as possibilidades de manipulação política são mais restritas (excetuam-se os serviços de saúde e assistência).

Outra característica do desenvolvimento da Seguridade tem sido a crescente centralização das estruturas institucionais, que atingiu o seu clímax nos governos militares, sendo um importante mecanismo de fortalecimento do poder autoritário central, tanto em termos da centralização dos recursos financeiros, como no processo decisório de sua alocação e na definição da pauta de benefícios e cobertura.

Ademais de possibilitar o fortalecimento do poder central, a política de proteção social foi freqüentemente utilizada como um dos únicos canais de legitimação dos governos autoritários, na tentativa de desmontagem dos mecanismos populistas e sua substituição por outros de identificação mais tecnoburocrática.

Quanto à gestão, pode-se ainda acrescentar que iniciou-se, em todos os países considerados aqui, moldada em uma visão corporativa, com a participação tripartite de empregadores, empregados e governo. Com o tempo, ocorreu o acirramento das contradições entre o poder alcançado pelos grupos de trabalhadores vinculados ao sistema de Seguridade, denominados de "pelegos", as propostas racionalizadoras da burocracia e os objetivos políticos dos governos de legitimar-se através do enquadramento das demandas emergentes por melhorias na cobertura, no padrão dos benefícios e na prestação de serviços.

A solução para o impasse passou a ser a centralização crescente do poder decisório, com a progressiva eliminação ou redução do poder propositivo e/ou de veto dos trabalhadores; objetivo que foi alcançado em maior ou menor grau pelas reformas dos governos militares na década de 70. Posteriormente, iniciou-se com a redemocratização um intento de descentralização, acompanhado de propostas de privatização e também de aumento do controle social, o que requer a transformação das estruturas existentes e a criação de novos mecanismos de gestão participativa.

A principal fonte de financiamento dos sistemas de Seguridade Social têm sido os recursos advindos da contribuição de empregadores e empregados como porcentagem do salário, especialmente nos países que possuem os sistemas mais antigos.

Como os empregadores arcam com a maior porcentagem desta fonte principal de receita, secundados pela contribuição dos próprios trabalhadores e só muito depois pelo Estado e outras fontes, podemos afirmar que o financiamento da Seguridade na América Latina repousa basicamente sobre o salário do trabalho urbano.

As conseqüências desta base tão restrita são conhecidas e podem ser enumeradas:

- a fragilidade do sistema, já que os períodos recessivos afetam imediatamente a massa salarial, com o aumento do desemprego e a queda do valor real do salário;
- a inflexibilidade, já que as flutuações na massa salarial não foram compensadas por um esquema que conjugasse uma diversificação maior das fontes de custeio;
- a penalização da empresas de pequeno porte, em geral de propriedade nacional, que se caracterizam por serem capital-intensivas;
- a elevação do custo da mão de obra, cuja carga tributária elevada acaba por induzir à sonegação e à "informalização" – real ou fictícia – do mercado de trabalho;
- a regressividade do sistema, já que a existência de tetos de contribuição tem como conseqüência uma relação inversa entre valor do salário e peso da contribuição;
- a inviabilidade de sustentação financeira do sistema em condições de existência de uma defasagem crescente entre a reduzida massa de contribuintes e a volumosa massa de beneficiários, seja em decorrência do peso do mercado informal seja pelo próprio envelhecimento do sistema e da população.

Embora a contribuição do empregador urbano seja a fonte principal de receita do sistema, os mecanismos utilizados para repassar sua contribuição para trás – reduzindo o valor do salário – ou para frente – aumentando o preço dos produtos, têm como conseqüência a socialização dos custos, levando a uma bitributação do trabalhador. Mesmo nos casos em que teoricamente o repasse é feito para trás, pode-se afirmar que tal subterfúgio aplica-se diferencialmente de acordo com o nível de formalização das relações trabalhistas e de sindicalização e organização do setor.

Neste sentido, pode-se prever que o repasse ocorra predominantemente embutido nos preços, o que acaba por atingir a sociedade como um todo, através do consumo dos produtos. Na verdade, a permanência da contribuição salarial como fonte fundamental de financiamento dos sistemas reforça a ideologia corporativista do seguro, reificando a inexistente relação entre contribuição e benefícios por parte dos trabalhadores do mercado formal, que se recusam a assumir os custos da atenção aos beneficiários dos programas assistenciais, quando na realidade toda a sociedade está indiretamente custeando o sistema.

A gestão dos recursos financeiros dos Sistemas de Seguridade depende basicamente do tempo de sua existência, na medida em que por tempo estamos entendendo tanto o fato de que inicialmente o volume de contribuições suplante o de benefícios, quanto também o fato de que os sistemas tendem à expansão em termos da cobertura e

do valor dos benefícios, na medida das pressões políticas que vão se consolidando e expressando ao longo dos anos. Assim, os sistemas mais jovens têm uma despesa maior com programas assistenciais (especialmente relativas à saúde), enquanto nos sistemas maduros esta relação se inverte e mais de 70% das despesas passam a corresponder a gastos com aposentadorias e pensões.

Na etapa inicial dos sistemas ocorreu também uma liberalidade muito grande tanto nas condições de concessão quanto no valor dos benefícios, sendo o caso mais grave o do Uruguai onde, por exemplo, a Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados y Obreros de Servicios Públicos concedia o direito a pensão à todos os despedidos, por qualquer razão, desde que tivessem 10 anos de antiguidade – induzindo à baixa produtividade e criação de demissões – além da concessão da opção à mulher trabalhadora de pensão vitalícia, retirando-se do trabalho por ocasião do nascimento do filho (Diegues, 1977:9).

Além disso, os sistemas, quando jovens, foram pródigos na concessão de benefícios sociais, tais como empréstimos pessoais, financiamento de habitação, cooperativas alimentícias e atividades recreativas, todas elas representando um custo subsidiado pela Seguridade.

Outro uso dos recursos que então se acumulavam foi para investimentos, sem retorno, em grandes obras estatais, necessárias para deslanchar o processo de industrialização na região (Oliveira & Fleury Teixeira, 1985).

A sonegação por parte dos empresários, o não-repasse sistemático das verbas correspondentes à contribuição do Estado, e a inflação corroendo as aplicações financeiras foram alguns outros fatores que se aliaram para desequilibrar as finanças dos sistemas.

A mudança no equilíbrio entre receitas e despesas acarretou a mudança do mecanismo de utilização das reservas da Seguridade, passando de um sistema de capitalização para outro de repartição.

É preciso, no entanto, separar a mudança do regime da sua associação com a má-gestão do regime de capitalização que apontamos como decorrente de uma política imprevidente de concessão dos benefícios, da apropriação indevida dos recursos pelo Estado, da sonegação e da inflação, além da incipiência do mercado financeiro.

Na verdade, o sistema de capitalização próprio dos seguros privados e vigorando em sistemas com uma maior estabilidade dos mercados, não se aplica totalmente aos Seguros Sociais – mesmo em países desenvolvidos e com instituições estáveis –, já que a função pública da proteção social não se coaduna com a mera lógica de mercado, pautando-se por uma ética distributivista, além de a autoridade política participar tanto na definição das regras quanto na sua fiscalização e aplicação, podendo alterá-las ou transgredi-las de acordo com interesses que escapam à lógica da acumulação.

No sistema de repartição simples o que existe é um pacto intergeracional, no qual a geração atual paga os benefícios da anterior e a geração seguinte assume o compromisso de pagar os benefícios da atual. As condições para o funcionamento deste pacto são políticas, com o Estado assegurando a sua vigência; técnicas, na dependência das transformações demográficas e da expectativa de vida; e econômicas, no sentido de que sejam mantidas condições pelos menos semelhantes da massa salarial e das contribuições previdenciárias. A mudança em um destes fatores, por exemplo o aumento da

expectativa de vida dos aposentados, deveria ser compensada com o aumento da contribuição ou diversificação das fontes de receita, caso contrário haveria um desequilíbrio financeiro. Em outras palavras, não há porque identificar regime de repartição com desequilíbrio financeiro, como tende a ocorrer a cada crise do sistema.

Uma questão que tem sido tratada, dado o volume de recursos envolvidos pelos sistemas de Seguridade Social, é relativo ao seu impacto na poupança nacional e, portanto no desenvolvimento. Analisando estudos sobre a poupança em diferentes países na América Latina, Musgrove (1985: 193) conclui que tais sistemas não alcançaram transformar-se em fonte de poupança e nem mesmo de investimentos; no entanto, o argumento de que sendo assim melhor seria deixar a decisão de poupar e a escolha nas mãos do interessado também não encontra respaldo nas pesquisas, já que tanto a pobreza quanto a inflação são fatores que determinam a inexistência de um horizonte muito longínquo de planejamento da poupança entre os habitantes da região.

Com relação ao impacto da Seguridade na distribuição de renda podemos concluir que têm sido limitados, já que os recursos alocados a aposentadorias e pensões perpetuam as desigualdades do mercado, enquanto apenas os benefícios assistenciais, em especial os serviços de atenção à saúde, poderiam enquadrar-se em uma perspectiva mais distributiva. Apesar disso, é inegável que a Seguridade Social propiciou um certo padrão de renda e consumo para os trabalhadores beneficiados, e com isto tem impedido que o nível de pobreza na região seja maior do que é, o que indica um importante papel do Estado na garantia deste pacto solidário intergeracional, mesmo que a participação do Estado no financiamento do sistema seja insuficiente.

No entanto, a agudização da crise fiscal e da inflação na região têm acarretado um processo de reconcentração da renda, que se processa via salários mas também por via da desvalorização dos benefícios, em uma situação tão dramática que levou a inflação a ser comparada com um substituto da guerra civil por Hirschman (Musgrove, 1985).

A Montagem do Padrão de Seguridade Social na América Latina: Cooptação e Regulação

Neste capítulo vamos procurar identificar o padrão de seguridade social que predominou na América Latina entre aqueles países que primeiro implantaram seus sistemas de proteção social na região – Uruguai, Chile, Argentina e Brasil – buscando, através da análise do desenvolvimento histórico destes sistemas, estabelecer uma periodização que dê conta dos movimentos e da dinâmica que marcaram a sua constituição, amadurecimento e crise.

Neste sentido, estamos interessados em buscar as regularidades e as diferenças que possam responder tanto à caracterização de um padrão comum, evidenciado em sua evolução tendencialmente regular, bem como pelas especificidades, que, em cada caso, configuraram uma estruturação singular daqueles sistemas.

Assim, ao tratar as identidades poderemos identificar as determinações e limites estruturalmente dados pela relação Estado/sociedade em um contexto de industrialização retardatária no capitalismo periférico, enquanto que ao tratar as especificidades poderemos averiguar as hipóteses explicativas das diferenciações existentes na forma como as questões socialmente colocadas foram tratadas pelos diferentes atores políticos e enquadradas em estruturas institucionais singulares.

Assumimos a hipótese de Belmartino e Bloch (1985:6) de que a historiografia recente da região registra grandes tentativas de adequação entre as necessidades internas de desenvolvimento do capitalismo e as determinações provenientes do sistema mundial, e que, cada uma destas estratégias implicaram uma modificação das relações que se estabelecem entre Estado e economia (modo de desenvolvimento), e Estado e massas (modo de hegemonia) os quais supõem uma forma peculiar de abordagem da contradição entre acumulação e redistribuição.

Em outros termos, os sistemas pioneiros de proteção social, analisados em conjunto, podem ser um lugar instigante para que se possa olhar o desenvolvimento de estruturas que concretizam a dinâmica relacional Estado/sociedade através do enfrentamento e compatibilização de contingências e liberdades, necessidades e paixões.

A construção dos sistemas de proteção social nos países pioneiros teve início por volta da virada do século, estendendo-se até o final dos anos 50, período em que os sistemas já haviam amadurecido e demonstravam sinais de esgotamento, iniciando-se uma nova etapa caracterizada por um conjunto de sucessivas reformas que se prolonga até os dias atuais.

Nesta primeira etapa encontramos, em diferentes datas dependendo de cada país, uma sucessão de fases que podem ser identificadas como:

a. a emergência das formas de proteção social;
b. a consolidação de um modelo e dos aparelho estatais de proteção;
c. a expansão, massificação e amadurecimento dos sistemas.

EMERGÊNCIA

Com relação às condições de emergência da proteção social, observamos que ocorrem como parte das transformações que se operam na estrutura produtiva e na inserção destes países no sistema capitalista internacional, levando à crise do modelo primário-exportador em conseqüência da modernização e diversificação da estrutura socioeconomica.

Por outro lado, quando iniciaram suas políticas de proteção social ainda no século XIX, Chile, Uruguai, Argentina e Brasil o fizeram através da implantação de programas de pensões para as Forças Armadas, posteriormente para os servidores civis, e em alguns casos para os professores (Uruguai e Argentina).

Foram criados montepios ou caixas de socorro para concessão de pensões aos órfãos e aleijados em decorrência das Guerras de Independência, sendo a proteção social um instrumento na estratégia de construção do Estado como poder central legítimo. A desapropriação dos poderes privados e a centralização e monopólio da força física, bem como a constituição de um espaço público distinguido pelo seu corpo de funcionários especializados foram necessidades respondidas, em parte, com a criação dos programas iniciais de proteção a militares e civis.

Papadópulos (1991:34) acredita que a criação da primeira Caixa Escolar de Jubilaciones y Pensiones em 1896, no Uruguai, tenha sido determinada pela percepção dos governantes da importância da educação como mecanismo de socialização política e transmissão de valores básicos para formação da identidade nacional. A centralidade da educação nos casos da Argentina e Uruguai não encontra correspondência no Chile e Brasil, onde o primeiros beneficiários foram os funcionários das ferrovias.

De qualquer maneira, as medidas de proteção social que tiveram lugar no século XIX caracterizaram-se por sua natureza prebentária e seu caráter restrito ao corpo de servidores do Estado, evidenciando a intenção de vinculação do benefício à estratégia de construção do Estado como poder central e busca de identidade nacional.

As duas primeiras décadas deste século alteraram profundamente a estrutura produtiva destes países e colocaram novas questões políticas e sociais, especialmente a par-

tir do declínio do modelo primário-exportador como conseqüência das transformações operadas no sistema econômico internacional após a Primeira Guerra Mundial.

A industrialização e a urbanização tiveram como resultante a expansão da classe operária e dos setores médios – profissionais e empregados que se aglutinaram em torno do aparelho de Estado – colocando na cena política o conflito distributivo entre capital e trabalho – requerendo a intervenção estatal na regulação do processo de trabalho – e o conflito político, emanado da pressão por participação das camadas médias urbanas.

A experiência comum nestes países com uma classe operária de forte composição anarquista, como conseqüência da política imigratória, levou ao florescimento de formas de autoproteção da classe operária – as mutualidades – antes mesmo que a questão da proteção social tivesse sido colocada na arena decisória estatal. Por outro lado, as demandas sociais que emergiam tendiam a ser tratadas através de medidas repressivas e/ou da mera desconsideração por parte das elites políticas, coerentemente com a postura liberal que fundamentava a prática do exercício do poder no domínio oligárquico. O fato de a questão social ter sido posta inicialmente nestes termos, vai marcar, de maneira que não pode ser desconsiderada, o curso subseqüente da Seguridade Social nestes países. Primeiramente, porque a questão da proteção, ao ser posta como uma autodefesa do trabalho diante do capital, circunscreveu ideológica e politicamente a cena e os atores centrais. Por outro lado, a aprendizagem institucional advinda do modelo dos Socorros e Mutualidades passou a impregnar e moldar as possibilidades futuras de ação no campo da proteção social. A entrada do Estado não se dá pois em um cenário neutro, mas sim em um campo político e institucional repleto de significações.

Assim, as primeiras medidas estatais de proteção social, se bem possam estar referidas ao modelo de seguro bismarkiano, em sua estrutura institucional e sistema de financiamento, comportaram desde então um modelo ampliado e generoso de proteção, tanto em termos da pauta de benefícios concedidos quanto das condições de qualificação e cálculo do valor dos benefícios (Oliveira & Fleury Teixeira, 1985).

No caso chileno, as primeiras décadas do século XX vão encontrar uma sociedade com forte presença de imigrantes europeus, tanto na composição do proletariado quanto do empresariado, com um intenso processo de urbanização, com a ampliação dos estratos médios ligados ao Estado, um proletariado mineiro e urbano organizado e ativo e o surgimento de novos partidos, representando a emergência destas forças sociais no cenário político. A questão social estava posta nestas primeiras décadas com tal intensidade que nenhuma das forças políticas poderia desconhecê-la, tendo vindo a constituir-se no eixo da campanha presidencial de Arturo Alexandri.

Na sua proposta ele elaborava um programa previdenciário com o qual buscava atrair o apoio das massas trabalhadoras urbanas e, em contrapartida, propunha um código de trabalho que permitisse colocar sob controle as organizações operárias mediante o reconhecimento dos sindicatos e a definição de um modelo de sindicalização por categoria. O código postulava um tratamento diferenciado para empregados e operários, diferenciação que também se traduziu na estruturação da Seguridade Social, tendo sido a marca mais importante de toda a política social chilena no período.

A criação do Ministério do Trabalho, Higiene, Assistência e Previdência Social com três caixas a ele vinculadas, conformam a principal estrutura de proteção social,

marcando a mudança de posição do Estado, no sentido de abrir espaço para a participação dos novos setores emergentes com o processo de industrialização e urbanização, através de uma política pública de orientação centro-reformista.

As três caixas tinham em comum o fato de estabelecer um seguro obrigatório, sendo que diferiam enquanto as caixas destinadas aos operários recebiam recursos estatais, em um esquema de financiamento e gestão tripartite, enquanto as destinadas aos empregados públicos e particulares tinham o caráter de um seguro compulsório de contas individualizadas. A diferenciação tinha como justificativa o papel do Estado na proteção dos setores mais desamparados e necessitados.

Algumas das características que mais marcaram o sistema de Seguridade Social chileno evidenciam-se desde então: a distinção legal entre empregados e operários; o caráter seletivo da ação estatal; a criação de instituições destinadas a prestar benefícios relativos aos riscos de invalidez, doença e velhice, diferenciadas em relação às frações da força de trabalho; o caráter público ou semipúblico destas instituições, financiadas por contribuições compulsórias dos empregados e patrões, e em alguns casos com aportes fiscais.

No caso do Uruguai, o modelo adotado foi o da primeira caixa para professores com o sistema tripartite de financiamento das instituições desconcentradas – compondo um fundo com as contribuições compulsórias – gerida por uma direção própria dos participantes, embora subordinada ao poder de outorga dos benefícios que ficava sendo prerrogativa do poder executivo.

Das primeiras décadas do século XX até meados dos anos 50, o Uruguai representou um caso singular no contexto latino-americano, dado seu alto grau de urbanização, a existência de uma numerosa classe média, as baixas taxas de morbimortalidade, a presença de um operariado organizado e homogêneo, além do crescimento da economia com um elevado nível de distribuição da riqueza, gerando um padrão de vida incomum na região, em um contexto de pluralismo democrático.

A gestão estatal do processo de produção e das condições de reprodução da classe trabalhadora no Uruguai ligaram precocemente o desenvolvimento econômico com a distribuição, mediante a intervenção política, de tal forma que a questão do bem-estar passou a ser decisiva para a própria identidade nacional (Rodé, 1985).

A emergência das primeiras formas de proteção social no Uruguai denotam esta postura baseada no princípio da solidariedade social como parte de uma acordo nacional democrático, no qual a política social não visa compensar deficiências e orientar-se aos grupos excluídos, mas sim, articular-se com o conjunto das políticas desenvolvimentistas, de tal forma que ela garantisse a cobertura das necessidades básicas, e tendesse à eliminação dos grupos mais carentes (Fortuna, 1985).

Assim, ao mesmo tempo em que o Estado assumia a gestão pública da reprodução social, garantia mecanismos redistributivos via políticas sociais e preservava a autonomia das organizações sociais oriundas do mutualismo e da filantropia.

Na Argentina, a forte organização sindical dos trabalhadores no início do século trazia para a cena política a necessidade da regulamentação das condições de trabalho e de reprodução social. No entanto, as medidas iniciadas em 1915 com a promulgação da legislação sobre acidentes de trabalho e a criação da Caja de Jubilaciones para fer-

roviários não representaram uma mudança significativa na posição do Estado em relação à questão social, mas apenas uma maior receptividade às demandas que foram sendo progressiva, mas lentamente, incorporadas. Neste sentido, pode-se dizer que a lógica que comandou a incorporação das demandas foi a de prevenção dos conflitos (Feldman et al., 1988:29), razão pela qual desenvolve-se uma incipiente política social, preservando o espaço de auto-organização e proteção da sociedade.

Na área de proteção à saúde, Belmartino & Bloch (1982) mostram a importância do assistência prestada pelas organizações mutualistas, chegando a cobrir cerca de um terço do total da população argentina nas três primeiras décadas deste século.

No caso brasileiro, encontramos a estranha fusão entre a construção do Estado sob inspiração do liberalismo em termos jurídicos, consagrada na Constituição de 1891, assentada sob uma organização escravagista da produção. Mesmo o início do processo de industrialização e a onda de imigrantes europeus com sua filiação política anarquista e socialista, a abolição da escravatura, a urbanização e presença das camadas médias urbanas, não alcançam superar a enorme heterogeneidade não apenas da classe trabalhadora mas também das frações das elites econômicas e políticas. Assim, quando a questão social foi posta no início do século, através dos movimentos grevistas reivindicando melhores condições de trabalho e de salário, a resposta inicial do governo foi o aumento da repressão e das medidas legais de controle do operariado. Posteriormente, com a pressão do movimento grevista e sob a influência internacional dos países vizinhos e da repercussão do Tratado de Paz de Versaille de 1917, o governo iniciou uma mudança de posição em relação às demandas sociais, promulgando a Lei de Acidentes de Trabalho em 1919 e criando as primeiras Caixas de Aposentadoria e Pensões – CAPs em 1923 (Lei Elói Chaves).

As caixas seguiam o sistema tripartite de financiamento e gestão, embora a posição do Estado em ambos os casos denotasse sua participação secundária: organizavam-se por empresas e revelavam a postura neoliberal do Estado que sem querer chamar a si a responsabilidade da proteção social, participava na regulação do pacto de relações entre capital e trabalho.

Resumindo, podemos concluir que as condições de emergência das medidas de proteção social na América Latina estão associadas ao processo de crise do modelo agroexportador e do exercício liberal do poder, implicando na mudança da relação Estado/sociedade. Se as primeiras medidas foram destinadas a servidores civis e militares com vistas a fortalecer o poder central e a identidade nacional, mas não configuraram um modelo de proteção social, a emergência das camadas médias urbanas e do operariado colocaram as questões da participação e da reprodução social na arena política.

A forte presença das ideologias socialistas e anarquistas no operariado de origem européia dá conta tanto da sua capacidade organizativa e de chamar atenção para suas demandas, como também da conformação das formas iniciais de autoproteção mutualista.

A resposta estatal a estas demandas variou entre os países, em um espectro que incluiu, em maior ou menor grau, a assimilação da proteção social e da função distributiva como parte da estratégia de desenvolvimento; o enquadramento seletivo das demandas com o Estado atuando focalizadamente na atenção aos mais necessitados; a circunscrição

do papel do Estado à função de prevenção e regulação dos conflitos entre capital e trabalho.

Embora a institucionalidade emergente tenha sido caracterizada por um formato comum – o modelo tripartite – as variações na posição do Estado e na correlação de forças entre os diferentes atores políticos envolvidos manifesta-se nas formas específicas assumidas pelas estruturas de proteção social, demarcando as possibilidades do desenvolvimento subseqüente.

CONSOLIDAÇÃO

A consolidação do formato e dos aparatos de proteção social nestes países ocorreu como parte da mudança profunda acarretada pela crise econômica de 1929, tornando imperioso o início do processo de substituição de importações, viabilizado pela presença maciça do Estado no processo produtivo e na regulação da reprodução social.

Do ponto de vista político, o pacto de poder representado pelas oligarquias já mostrava-se incapaz de dar conta das demandas emergentes por participação política, expressas pelos movimentos das camadas médias civis e militares e das demandas dos trabalhadores urbanos, cuja organização sindical e política ocorria fora do controle das elites e dos organismos governamentais.

A ausência de uma burguesia capaz de hegemonizar o processo de transição política e de suportar economicamente a industrialização substitutiva levou o Estado a assumir uma posição central na composição do pacto de poder capaz de viabilizar um novo modelo de desenvolvimento nacional. A falência do Estado oligárquico, com sua estrutura fechada de poder baseada na grande propriedade agrária e seu modelo de produção voltado para o mercado externo não representou, no entanto, o seu afastamento ou derrocada por outra força social e econômica, já que as camadas médias dependiam do excedente gerado naquelas atividades tradicionais de exportação, não alcançando, portanto, autonomia política e econômica.

A ausência de legitimidade desta coalizão conservadora tem como conseqüências, por um lado, a relativa autonomia do Estado, colocando-o como árbitro diante dos interesses específicos e, por outro lado, a necessidade do Estado incorporar as massas populares como fonte de legitimação e de poder.

A relação direta entre Estado e cidadãos, permitindo sua incorporação controlada ao processo político e a ampliação da cidadania, cria condições para o surgimento das lideranças populistas, fomentando as relações líder-massas, transmutando assim relações entre classes e atores políticos em relações entre indivíduos.

A mudança nas relações de poder e na interação entre Estado e sociedade vai se refletir em um conjunto de transformações no aparato estatal administrativo, capazes de dotar o Estado dos instrumentos necessários ao exercício das novas funções compatíveis com a posição intervencionista de condutor do processo de desenvolvimento nacional. Sem dúvida, que a regulação das relações trabalhistas e a organização e consolidação de poderosos aparatos de proteção dos trabalhadores, bem como de absorção da classe média nos quadros de servidores foram alguns dos principais instrumentos de concretização da nova estrutura e dinâmica de exercício do poder.

No caso do Brasil, a ascensão de Vargas ao poder representou a mudança do domínio oligárquico e a centralização do poder político em um aparelho estatal modernizado, capaz de incorporar as demandas das camadas médias e da burguesia industrial nascente, sem no entanto ferir os interesses dos setores agrários tradicionais.

Dentre as novas estruturas administrativas, foram de fundamental importância a criação, a partir de 1933, dos Institutos de Aposentadoria e Pensões – os IAPs, organizados por categorias profissionais – que progressivamente incorporaram as antigas Caixas de Aposentadorias e Pensões. Os IAPs representaram uma mudança crucial no trato estatal da questão social, na medida em que o Estado deixava de ser um observador passivo ou regulador das demandas emergentes e colocava-se como o responsável pelas estruturas de proteção social, trazendo para seu interior aquilo que havia se originado como parte da sociedade civil.

A estrutura dos IAPs denota esta mudança: a manutenção do modelo de financiamento e gestão tripartite não escondia a participação estatal como mais poderosa que a dos demais, já que regulava a escolha destes e concentrava os recursos financeiros em mãos do Estado.

O fato de o Estado trazer para si a responsabilidade de organizar a participação da classe trabalhadora, através dos instrumentos da política social por um lado, e da legislação trabalhista por outro, não revela, no caso brasileiro, uma intenção política redistributiva. Ao contrário, tanto os mecanismos corporativos da Seguridade quanto os que regulavam a esfera do trabalho estavam voltados para incorporar seletiva e controladamente aquelas frações da classe trabalhadora que, por inserirem-se nos setores mais dinâmicos da economia, tinham seu poder de barganha aumentado e podiam ver atendidas suas pressões.

Esta forma de cooptação dos trabalhadores, transformando os benefícios sociais em privilégios de algumas frações, foi fundamental tanto para a construção do Estado nacional – por meio da centralização do poder e concentração dos instrumentos políticos – quanto para a legitimação do exercício da autoridade governamental – oferecendo as bases sociais que o pacto de dominação carecia – ao mesmo tempo em que fornecia à classe trabalhadora uma identidade fragmentada e atrelada ao poder estatal que impedia que ela se pensasse enquanto classe nacional.

A fragilidade da classe trabalhadora brasileira, decorrente em parte da sua própria heterogeneidade, bem como a ausência de uma tradição democrática republicana expressa na debilidade do sistema partidário e eleitoral, tornaram os trabalhadores cativos deste projeto de modernização autoritária em que o Estado regula a sociedade através das práticas de cooptação e repressão.

A intenção de controle dos trabalhadores sem que isto viesse a representar uma melhoria efetiva na distribuição da riqueza social e no padrão de acumulação pode ser evidenciada pela política previdenciária que passou a prevalecer no período da ditadura Vargas, representando um retrocesso em termos do padrão de valores dos benefícios anteriormente estabelecido, canalizando os recursos acumulados para as mãos do Estado (vide Oliveira & Fleury Teixeira, 1985).

A vinculação da política social à política de acumulação é descrita por Santos (1979:33) como o esforço do governo "em conciliar uma política de acumulação que não

exacerbasse as iniqüidades sociais a ponto de torná-las ameaçadoras, e uma política voltada para o ideal da equidade que não comprometesse, e se possível ajudasse, o esforço de acumulação".

O padrão de proteção social através da cidadania regulada pela condição de trabalho corporificou-se em uma estrutura fragmentada composta por uma multiplicidade de instituições, cada uma delas funcionando com diferentes parâmetros na arrecadação da contribuição, nos critérios de concessão e no cálculo dos benefícios, a depender do poder de barganha da categoria de segurados. Este modelo de funcionamento implicava na cooptação dos dirigentes que representavam os trabalhadores nas instituições previdenciárias, através de um jogo de concessões e barganhas que envolvia também os funcionários governamentais.

A conseqüência deste processo foi a concentração dos instrumentos de controle dos trabalhadores, através das políticas, no Executivo, em detrimento da capacidade decisória do Legislativo (Draibe, Castro, Azevedo, 1991), além de tornar a burocracia arena privilegiada de confronto dos interesses políticos em conflito.

A experiência argentina em muitos pontos se assemelha à do Brasil, quanto à necessidade do Estado de incorporar os trabalhadores e suas demandas sociais e políticas através das novas estruturas sociais que serviram de apoio à sustentação do projeto de industrialização e modernização do governo populista. No entanto, a forma como vai ser tratada a contradição entre acumulação/distribuição na Argentina seria marcadamente diferente, tanto em função da força política que haviam adquirido os sindicatos neste país, quanto do papel reservado aos trabalhadores em sua vinculação ao projeto de desenvolvimento nacional.

Belmartino & Bloch (1985:7) referem-se à incorporação dos setores populares como protagonistas da proposta de desenvolvimento autônomo de forma dupla: "como consumidores em uma sociedade de abundância, produto do acordo entre Estado, burguesia nacional e trabalhadores; e como fatores de poder, a partir de sua integração nos aparatos de um Estado ampliado em suas funções e em sua base social que avaliza o novo pacto de dominação".

O fato de ser um país com um elevado nível de industrialização e concentração urbana, com um operariado organizado e sindicalizado e uma classe trabalhadora muito mais homogênea e educada, com elites políticas que tinham como referência o modelo europeu de desenvolvimento, certamente são fatores que contribuíram para formar as condições para que, na Argentina, o sistema de proteção social adquirisse características mais redistributivas. No entanto, não se deve deixar de lado o fato de que a Argentina, apesar de todas estas características, só muito tardiamente veio a incorporar a proteção social ao seu projeto estatal de poder, a partir da presença de Perón na Secretaria de Trabajo e Previsión – com o golpe de Estado de 1943 – onde se desenvolveu uma estratégia de cooptação das organizações sindicais em apoio ao desenvolvimento industrial. Em outras palavras, o *timing* na associação da participação e proteção dos trabalhadores ao projeto governamental foi determinante no sentido de que, quando isto ocorreu, teve que levar em conta não apenas a força associativa da classe trabalhadora organizada, como também sua experiência no trato das questões de reprodução social.

Feldman et al. (1988:31) retratam esta lenta progressão do sistema de proteção social na Argentina: "O número de trabalhadores foi evoluindo gradualmente até 1944, quando o total de contribuintes as seis caixas nacionais existentes somavam pouco mais de 428 mil. Sobre uma PEA de aproximadamente 5.500 mil para este ano, o nível de cobertura apenas superava 7%. Desta forma em 1944 o panorama da Seguridade Social argentina se reduzia à cobertura de uns poucos grupos ocupacionais relativamente privilegiados. Esta cobertura era fornecida por instituições administradas e sustentadas por trabalhadores e empresários".

A partir de 1944, durante o primeiro ano do governo peronista, teve início um processo de importantes mudanças na política social, que passou a ser uma das marcas mais profundas do governo e da ideologia peronistas. Através do Primeiro Plano Quinqüenal, foram assentadas as bases do exercício do poder público, de caráter fortemente dirigista, lançando os fundamentos para organização da Seguridade Social através de ações na área de Saúde Pública e Previdência Social.

Até aquele momento, o Estado não tivera uma função importante na cobertura dos serviços de saúde, mas, a partir de então assumiu a responsabilidade pelo direito à saúde com possibilidades de acesso igualitário, criando as condições financeiras para o desenvolvimento de um complexo sistema assistencial com a construção, em poucos anos, de inúmeros hospitais públicos. Apesar de toda esta ideologia publicista e do incentivo ao aumento das camas hospitalares e serviços públicos, Belmartino & Bloch (1985) apontam o surgimento de uma contradição que passou a permear desde então a questão da política de saúde na Argentina, qual seja, a convivência da ideologia igualitária com a existência de uma rede diferenciada de serviços, em mãos dos sindicatos, as conhecidas Obras Sociais Sindicais. Em outras palavras, o governo peronista assumiu o dever do Estado na garantia da atenção à saúde, mas o modelo de organização de serviços que acabou por impor-se como hegemônico foi determinada pela eleição feita pelos sindicatos – pela manutenção de serviços especificamente controlados pelas organizações corporativas – em decorrência tanto da sua experiência e ideologia quanto de seu poder de impor sua opção, face a seu papel como base de sustentação do poder político.

Na área de benefícios, o governo peronista ampliou a cobertura, criou novas caixas, estabeleceu novos benefícios e tentou articular toda esta estrutura fragmentada e diferenciada de acordo com o poder de barganha de cada categoria, com a criação de um Instituto Nacional de Previsión Social.

As contradições entre a necessidade do governo de centralização do poder e normalização da política por um lado, e sua dependência das bases sindicais, cujas organizações exigiam autonomia na gestão dos organismos destinados a proteção social, atravessou todo o governo de Perón, expressando-se na tensão constante entre o Instituto e as caixas (resolvida a favor das caixas em 1954). Neste sentido podemos dizer que no caso da Argentina é o Estado que se encontra cativo das organizações corporativas sobre as quais seu poder se assenta.

No caso do Uruguai, a consolidação de um padrão de proteção social se deu precocemente, na virada do século, antecedendo portanto à associação entre política social e o modelo desenvolvimentista e intervencionista inaugurado depois da crise de 30. Ao

longo do desenvolvimento da Seguridade Social, a ação dos grupos organizados, intermediada pelos partidos políticos, permitiu que se criasse uma legislação social avançada em muitos aspectos, ainda que casuística e desigual, desvinculada de uma proposta igualitária e universalizadora da cidadania.

Nas primeiras décadas deste século, o Uruguai apresentava uma situação de estabilidade social, política e institucional – com poucos períodos de crise como nos anos 30 – para a qual muito contribuíram as duas gestões do presidente Jose Batlle y Ordónez, líder de uma das facções do Partido Colorado, que em uma etapa de desenvolvimento econômico – baseada no grande impulso das exportações – conseguiu instaurar um processo de participação política e de repartição de renda que atenuaram possíveis tensões sociais.

O batllismo conseguiu a adesão da classe média urbana e do proletariado através de um movimento nacional-reformista, capaz de alcançar a democratização das estruturas estatais oligárquicas e permitir a participação política e econômica das forças emergentes nos frutos do prolongado desenvolvimento precocemente industrial.

Durante os dois governos de Batlle o movimento operário alcançou um tratamento distinto, com liberdade de expressão e organização, substituindo as medidas repressivas por uma política reformista de proteção social. O acesso a níveis satisfatórios de bem-estar por parte da maioria da população, desde as primeiras décadas deste século, consolidaram a experiência nacional de convivência democrática e pluralismo político, possibilitando a legitimação e estabilidade das instituições.

Com relação às instituições da Seguridade Social observa-se seu desenvolvimento fragmentado em instituições desconcentradas à semelhança da primeira caixa escolar, sendo que cada vez mais elas se autonomizaram em relação aos controles estatais (Papadópulos, 1991).

Também o caso chileno apresenta a mesma característica do uruguaio, na medida em que a consolidação do sistema realizou-se ainda nas primeiras décadas, anteriormente portanto às mudanças na relação Estado/sociedade inauguradas pela crise de 30. O que ocorreu a partir de 30 foi o grande aumento do gasto público social, confirmando uma postura política anterior, na qual a questão social passou a fazer parte da estruturação da institucionalidade democrática no país, ao lado da afirmação de um papel central do Estado no desenvolvimento econômico.

A crise dos anos 29-30, que afetou profundamente a economia chilena, teve como resposta uma política estatal baseada na substituição de importações, sendo criadas as condições para o desenvolvimento de um empresariado urbano (industrial e financeiro) que contava com o apoio, a proteção e o incentivo estatal.

Até o final dos anos 40, no segundo governo de Alessandri, marcadamente conservador, algumas medidas sociais foram tomadas através da ampliação dos benefícios para os segurados das três Caixas anteriormente mencionadas e da extensão a alguns grupos não protegidos, atendendo assim aos setores mais poderosos e estratégicos da força de trabalho, ao mesmo tempo em que se reprimiam as manifestações e demandas dos demais.

Em 1936, o Ministério do Trabalho foi separado do Ministério da Saúde, Assistência e Previdência Social, e nos dois últimos anos de seu governo (1937-38), respon-

dendo à crescente pressão dos trabalhadores organizados na Confederação dos Trabalhadores do Chile, promulgou uma série de medidas que ampliavam a legislação social, embora os benefícios fossem garantidos para os mesmos grupos já cobertos.

Em resumo, podemos afirmar que conformou-se nestes países um sistema de Seguridade Social caracterizado pela sua fragmentação, com a existência de múltiplas instituições e regimes de contribuição e benefícios, a depender do poder de barganha de cada categoria de trabalhadores ao qual se aplicava. A vinculação da política social à acumulação, através do estatuto da cidadania regulada pela inserção na estrutura produtiva, denota o modelo de relação Estado/sociedade, no qual o Estado assume a centralidade na condução do processo de industrialização substitutiva de importações, capitaneando o desenvolvimento econômico e regulando a reprodução social por meio da introdução de instrumentos de mediação do conflito entre capital e trabalho. A cooptação política das frações mais organizadas e estratégicas da classe trabalhadora através dos aparelhos de políticas sociais transforma os cidadãos em clientes das estruturas burocráticas do Estado e consumidores potenciais da produção nacional. A dimensão jurídica da cidadania, enquanto igualdade formal diante do Estado, é transmutada em uma desigualdade política na concessão diferencial de privilégios cumulativos a alguns setores da classe trabalhadora.

A construção de uma identidade fragmentada dos trabalhadores neste processo de interpelação seletiva via políticas sociais, que impede a sua auto-identificação como classe nacional, tem como contraface a existência de um Estado desarticulado e enfeudado por interesses particularistas, impedindo o recorte entre o público e o privado.

Neste sentido, tanto a classe trabalhadora quanto a burocracia estatal estão prisioneiras de tais estruturas de cooptação e barganha.

As diferenciações encontradas podem ser atribuídas ao *timing* em relação ao Estado assumir a questão social como uma política pública, ao grau de organização da classe trabalhadora neste momento e à sua experiência pretérita na proteção social, ao desenvolvimento e estabilidade democrática, especialmente no que diz respeito às organizações de representação como sindicatos e partidos, à institucionalidade do aparato estatal e à sua autonomia política no enquadramento das demandas sociais.

EXPANSÃO, MATURAÇÃO E CRISE

O processo de expansão dos sistemas de proteção social na região já foi caracterizado como a "massificação de privilégios", em função da dinâmica cumulativa pela qual novos benefícios foram sendo agregados aos anteriores, cobrindo os mesmos grupos, e pelo fato de que a assimilação de novos grupos de beneficiários não tenha alterado a estrutura fragmentada e altamente estratificada das instituições e planos de cobertura.

No caso do Uruguai, encontramos como características peculiares tanto a velocidade da expansão do sistema quanto a prodigalidade na concessão dos benefícios. Tais características nos remetem ao nível de desenvolvimento da sociedade uruguaia, cujo crescimento econômico tinha sido baseado quase que exclusivamente na vantagem dos saldos de exportação do seu setor pecuário, favorecido pela demanda internacional com

as Guerras Mundiais e a guerra da Coréia, possibilitando o fortalecimento de uma economia precocemente baseada na industrialização de derivados da pecuária.

A existência de uma classe trabalhadora altamente homogênea, como conseqüência do processo de modernização capitalista iniciado no meio rural, possibilitou maior velocidade na expansão, além da elevada taxa de urbanização do país, com concentração na capital nacional, determinando a necessidade de promoção de estímulos para a radicação dos imigrantes.

As políticas reformistas levadas a cabo pelos governos de Batlle representaram a possibilidade de ampliação do emprego público para os setores médios e também nas empresas de capital estrangeiro ali instaladas. A emergência de iniciativas no campo da proteção da reprodução da classe trabalhadora, gerando mercado interno para a produção nacional e formando um arranjo consensual e democrático, marcaram fortemente a identidade nacional em termos de uma responsabilidade solidária no processo de desenvolvimento.

Até meados dos anos 20 boa parte da força de trabalho estava coberta por algum tipo de benefício e a pressão dos trabalhadores pela criação de novos fundos, fontes alternativas de financiamento e novos benefícios era constante. No início dos anos 30, segundo Porzecanski (1978), boa parte do sistema de Seguridade Social estava falido, em função das generosas qualificações para concessão dos benefícios que criaram uma enorme demanda por pensões, particularmente as de desemprego.

Neste quadro de crise do sistema foram aprovadas leis visando reorganizar a expansão da Seguridade Social, como a criação, em 1933, do Instituto de Aposentadorias e Pensões do Uruguai, que passou a administrar os três maiores fundos, embora conservando-os separados, e a nova Constituição de 1934, que reorganizou as pensões com o endurecimento das exigências para sua concessão, bem como mudanças administrativas com vistas à maior integração dos fundos.

No entanto, nos anos 40-50, a combinação de dois processos – a política mais agressiva de industrialização baseada em medidas protecionistas e o fortalecimento da organização sindical, com o surgimento da União Geral de Trabalhadores em 42 – conduziu a um novo surto de expansão dos programas de pensões, introdução do salário-família e programas de indenização por desemprego.

A incorporação das diferentes categorias de trabalhadores processa-se intensamente entre os anos 20 e 50 – incluindo autônomos, trabalhadores domésticos e rurais – de tal forma que a lei 12.138 de 1954, que efetua a inclusão genérica de todos os trabalhadores do setor privado, apenas teve o peso simbólico de encerrar o ciclo de incorporação fragmentada (Papadópolus, 1991).

A fragilidade da economia uruguaia em decorrência do seu elevado nível de dependência via comércio externo – já que sua estrutura produtiva baseada nos ramos tradicionais da indústria não permitia a geração de processos de autodinamismo – evidencia-se como crise do modelo econômico a partir de meados dos anos 50, quando os preços das exportações começaram a cair.

Segundo Fortuna (1985), abriu-se um período de deterioração econômica, política e social que teve como características marcantes o estancamento da produção material, inflação crônica e explosiva, fuga de capitais, endividamento externo e crescentes dese-

quilíbrios entre a oferta e a demanda de trabalho. Socialmente, a crise manifestou-se através de agudos conflitos que estenderam-se ao plano político, questionando, especialmente a partir dos anos 60, as bases de dominação do Estado.

A crise econômica, no entanto, não se refletiu imediatamente na dinâmica expansionista da Seguridade em conseqüência de dois fatores fundamentais: a mobilização da classe trabalhadora em defesa das melhorias na proteção social e a resistência a assumir os ônus da crise; e, a associação entre os grupos de pressão sindical e os partidos políticos, transformando os primeiros em clientelas eleitorais e beneficiários de uma política pública enfeudada pelos segundos.

Segundo Papadópulos (1991:58) "o Estado uruguaio e os partidos políticos construíram uma trama social tecida por particularismos que até o futuro (com uma sociedade em franca decadência) dificultariam a constituição de projetos nacionais de transformação societal". Restaria acrescentar o lugar da classe trabalhadora como partícipe neste jogo, na medida em que sua atuação fragmentada acentuava a estratificação do sistema na crise, com os grupos mais poderosos protegendo-se dos efeitos deletérios e buscando alcançar e/ou manter seus privilégios diferenciais.

As evidências demonstram que a lógica partidária de mediar demandas particularistas entre grupos sindicais e o Estado não se diferenciou nas gestões dos dois partidos mais tradicionais que se sucederam no poder. Ao contrário, os ciclos políticos eleitorais acentuaram ainda mais a utilização da política social neste jogo de particularismos (Papadópulos,1991, demonstra a correlação positiva entre o acirramento da competição eleitoral e o aumento do valor dos benefícios), de tal forma que o sistema de Seguridade Social chegou à maturidade em uma situação falimentar, deixando de ser o suporte da legitimação do poder político para transformar-se em uma permanente contradição entre as expectativas geradas e a capacidade pública de garantir sua realização.

A CEPAL (1985:169) traçou o seguinte diagnóstico do caso uruguaio: "o resultado foi um sistema complexo que em 1967 incluía um total de mais de 50 instituições não-coordenadas, 10 fundos de pensões, 16 caixas de assignações familiares, 16 seguros de enfermidade, seis programas de desemprego, um programa de riscos profissionais e um número difícil de determinar de programas adicionais. O sistema era fortemente estratificado quanto a contribuições e benefícios. Os setores socialmente mais poderosos recebiam maior apoio estatal e obtinham melhores prestações. O custo era muito alto, alcançando 15% do PIB e 62% do gasto fiscal. As contribuições salariais alcançaram 65%, nível só superado pelo Chile. Parte do custo se devia a universalidade da cobertura, parte ao envelhecimento da população, mas também à excessiva generosidade das prestações e à burocracia frondosa e ineficiente. Apesar da pesada carga sobre o salário e à multiplicidade de impostos que lhe eram especificamente afetados, o sistema, financeiramente desequilibrado, obrigava a fortes transferências estatais".

Com relação à cobertura do sistema de saúde, cabe mencionar que a assistência à população foi realizada fundamentalmente através da assistência pública (atribuição do Ministério da Saúde Pública criado em 1934) e do mutualismo, ambos originados no século passado.

As sociedade mutualistas no Uruguai assumiram características diferentes por não terem surgido no seio das organizações sindicais, mas associadas às colônias de imi-

grantes, passando a organizar os Socorros Mútuos, que só a partir de 1940 começaram a ser regulamentadas e controladas pelo poder público. Assim, não se pode falar propriamente de um sistema de saúde, dado a existência de um mosaico de instituições estatais, paraestatais e privadas, prestando diversos tipos de assistência,mas que se caracterizam pela duplicação de esforços e pelo acesso não eqüitativo aos serviços, por parte de vários segmentos populacionais (Médici, 1989).

Com a volta dos Colorados ao poder em 1967 inicia-se um processo de redefinição do sistema político, no caminho de uma maior centralização, adotando-se uma constituição que fortalecia o Executivo e inaugurando um conjunto de medidas de reforma da Seguridade Social.

A primeira delas ocorreu ainda em 1967, sob a orientação da OIT, quando a administração dos três maiores fundos de pensões foi centralizada no Banco de Previdência Social, sob o controle do Ministério do Trabalho e da Seguridade Social. No entanto, permaneceram fora desta estrutura o fundo militar e outros cinco fundos autônomos.

A despeito da unificação do sistema, a legislação básica a respeito da cobertura, financiamento e benefícios não foi modificada, preservando as mais óbvias insuficiências, duplicações e dificuldades administrativas. Várias medidas racionalizadoras haviam sido propostas no Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (1965-74) mas o enfrentamento com os interesses dos grupos de beneficiários não permitiu que fossem levadas a cabo.

Depois de 1968, com a implantação das medidas de segurança teve início um período de autoritarismo, no qual foram sendo redefinidas as relações trabalhistas, a participação política dos trabalhadores e sua exclusão econômica, em uma rearticulação das forças políticas diante da prolongada e grave crise da economia.

A radicalização política do sindicalismo e das camadas médias foi respondida com o golpe militar de 1973, rompendo definitivamente com a longa tradição democrática da sociedade uruguaia.

No caso do Chile, encontramos situação similar em relação aos traços marcantes da Seguridade Social desde sua formação até o início dos anos 70: desenvolvimento fragmentado e estratificado, multiplicidade de instituições e regimes e desigualdade em termos de contribuições e benefícios. A expansão da cobertura, favorecida pelo aumento do gasto público social não ocorreu de maneira uniforme, sendo o resultado de conquistas parciais, obtidas por frações de trabalhadores, através, principalmente, das relações que se estabeleceram entre os sindicatos e os partidos políticos. Os partidos atuavam como mediadores ou canais de representação dos segmentos de trabalhadores no âmbito da política pública, sendo o Parlamento o espaço de negociação privilegiado na sociedade chilena.

Nos anos 40, o governo foi dirigido por uma coalizão de partidos de centro e esquerda, a Frente Popular, fortalecendo os partidos de esquerda e a organização política dos setores populares, em consonância com a intensificação do processo de industrialização, até que, no final da década, a Frente Popular reorientou-se, passando a perseguir e reprimir o movimento operário, caracterizando um período de retrocesso democrático que durou quase uma década.

Considerando as desigualdades que caracterizaram a Seguridade Social chilena, Arellano (1984) afirma que, do final dos anos 30 até o início dos 50, houve uma mudança de ênfase nesta política: num primeiro momento, as políticas sociais, especialmente a previdenciária, dirigiam-se, prioritariamente aos problemas do operariado, os quais tinham inclusive motivado as medidas tomadas nos anos 20; mas, no momento seguinte, os setores médios foram favorecidos, com o acesso diferenciado ao poder que passaram a ter com o Partido Radical no governo, e com a diminuição do poder de pressão dos operários, em função das medidas repressivas.

Parece interessante registrar que, até 1970, o Parlamento tinha poderes para introduzir iniciativas de gastos no orçamento em matéria de Seguridade, beneficiando pequenos grupos, sem avaliar suficientemente os custos para o sistema.

A despeito das diferenças presentes no sistema de Seguridade, durante suas primeiras décadas de funcionamento registrou-se uma progressiva incorporação da maioria dos assalariados, de modo que no início dos anos 70, cerca de 3/4 da força de trabalho estavam protegidos. Nessa época o Serviço de Seguro Social (ex-Caixa de Seguro Operário) tinha como filiados cerca de 70% do total dos segurados ativos. O Chile assumia a liderança no continente.

O período que vai de 1950 a 1973 caracteriza-se pela retomada do processo de democratização, embora com descontinuidades, apresentando mudanças na área da Seguridade com as medidas introduzidas com a reforma de 1952, a ampliação da cobertura aos setores urbanos e rurais até então excluídos e pelas tentativas frustradas de aprofundar as reformas.

A reforma promulgada em 1952 resultava de projetos amplamente discutidos no Parlamento (1941-48) e caracterizou-se por:

- substituir o regime de capitalização pelo de repartição;
- criar novos benefícios e melhorar os anteriores, tanto para empregados quanto para operários;
- reorganizar a Caixa de Seguro Operário, dando origem ao Serviço de Seguro Social (SSS) e o Serviço Nacional de Saúde (SNS), com a centralização dos benefícios e serviços.

Este processo de coordenação e centralização ainda teve duas outras iniciativas importantes, que foram a criação da Superintendência de Seguridade Social, pertencente ao Ministério de Saúde Pública e Seguridade Social; e a criação, em 1960, do Serviço Nacional de Empregados (SERMENA), como organismo básico de operação, controle e avaliação do sistema nacional único de assistência para os empregados.

Como se pode observar, a divisão original entre operários e empregados, iniciada nos primórdios do sistema nos anos 20, subsistiu a todas as medidas de racionalização, impondo-se inclusive em termos dos dois sistemas de saúde distintos. Como assinaláramos, a postura inicial que justificava esta separação na política social estava embasada em uma concepção seletiva da ação estatal, na promoção dos grupos mais carentes. Esta discriminação positiva converteu-se, no momento seguinte, em seu contrário, consolidando-se através dos anos em mais uma forma de estratificação em que os grupos com maior poder de barganha alcançaram melhores benefícios do Estado.

A expansão do sistema de Seguridade implicou aumento do gasto público social, ampliação da cobertura e aumento das contribuições salariais.

A despeito da expressiva expansão do sistema e da ampla cobertura populacional e de riscos, a previdência social chilena manteve, desde sua formação, deficiências e distorções – em termos da multiplicidade de instituições e regimes e da desigualdade no tratamento de empregados e trabalhadores – que foram objeto de propostas de reformas.

Desde o final dos anos 50 a situação política chilena se alterara com as forças políticas conservadoras, perdendo gradualmente o apoio eleitoral, e a crescente organização dos trabalhadores através da Central Única dos Trabalhadores, o surgimento do Partido Democrata Cristão, a legalização do Partido Comunista, dentre outros.

O governo do candidato independente Ibanez (1952-58) defendeu, sem sucesso, a necessidade de reformar o sistema de Seguridade, tendo a Missão Klein-Saks, por ele contratada, apontado os seus aspectos discriminatórios, custosos e inflacionários. O mesmo apontava a Comissão Pratt, no governo seguinte de Alessandri, propondo a universalização dos benefícios e a unificação do sistema. As conclusões e recomendações desta Comissão foram incorporadas ao programa de governo da democracia cristã de Frei, mas a forte oposição ao projeto de reforma postergou seu envio ao Congresso. Ao final, uma versão suavizada foi enviada, mas a ferrenha oposição da CUT inviabilizou sua aprovação. A democracia-cristã apenas alcançou ampliar a cobertura para os setores desprotegidos e aumentar o gasto público social, e o governo seguinte, da Unidade Popular, deu prosseguimento com mais ênfase ao programa de redistribuição de renda, principalmente pela via da redistribuição do patrimônio, sem levar adiante a idéia da reforma dos sistemas constituídos de privilégios sociais. A forte redistribuição de renda a favor dos mais pobres no período de Allende (1964/73) não assegurou, no entanto, força política suficiente para fazer face ao boicote e à reação, impedindo que o governo da Frente Popular pudesse abrir mão dos apoios dos trabalhadores e alterar o sistema da Seguridade Social.

Da mesma forma, no campo da saúde não foi possível viabilizar a criação do Sistema Único de Saúde, preservando as estruturas paralelas do SNS e do SERMENA, dado a reação contrária dos trabalhadores e especialmente do Grêmio Médico. Apesar disto, a política social chilena caracterizou-se pela marcada presença estatal e, no setor saúde, o SNS distinguia-se dos demais sistemas da região pela concentração da maior parte dos recursos; pela cobertura de 70% da população em ações curativas e 100% em preventivas; pelo elevado desenvolvimento científico; pelo enfoque sanitarista e pelas medidas de planejamento na gestão dos serviços públicos (Tetelboin & Salinas, 1984).

O ciclo de expansão, maturação e crise do sistema chileno foi cortado pelo golpe militar de 1973.

Na Argentina, embora a política social tenha emergido tardiamente, na década de 40, sua expansão se dá em uma velocidade muito rápida, de tal forma que em uma década já se pode dizer que se havia completado o ciclo iniciado em 1944. Isto porque a cobertura legal da população economicamente ativa praticamente se completou durante o segundo governo de Perón, restando apenas os trabalhadores domésticos (incorporados em 1956, ano seguinte à sua queda), e porque com a promulgação da Lei 14.370 em

1954, optou-se definitivamente pelo sistema de repartição, assumindo-se a política de proteção social como forma de redistribuição progressiva (Feldman et al. 1988)

Segundo Belmartino & Bloch (1985:10) a política redistributiva foi um dos pilares do governo peronista, na medida em que aparecia como concessão do governo, mantendo mobilizados e organizados em seu apoio os setores populares que foram por ele beneficiados, ainda que seu fundamento repousasse na expansão do aparato produtivo destinado à substituição de importações de bens de consumo massivo voltados para o mercado interno.

De qualquer forma, a possibilidade de o Estado sustentar um projeto por meio da negociação entre interesses parcialmente conflitivos, radicava na sua capacidade política de afirmar o interesse nacional a partir da identificação da oposição oligarquia/povo, por meio de interpelações como democracia, industrialismo, nacionalismo e antiimperialismo.

A redefinição da relação Estado/sociedade nesta estratégia implicava que ao Estado interventor na esfera da produção econômica, com maior autonomia e maior legitimidade em seu projeto de desenvolvimento, fruto da canalização do apoio popular, correspondesse sua função de Estado de Bem-Estar, através de uma política social de cunho redistributivista.

Esta estratégia, no entanto, estava eivada de contradições que se manifestaram no sistema de Seguridade Social através das tentativas do governo de aumentar seu controle, unificar e uniformizar o sistema. Neste sentido, foi criado o Instituto Nacional de Previsión Social (INPS), incorporando as Caixas como seções, embora a perda da autonomia administrativa não tenha acarretado a unificação dos fundos e a uniformização dos regimes jurídicos.

No entanto, a fragmentação da política social por categoria ocupacional, como base de sustentação do peronismo, impediu que o governo alcançasse a unificação e uniformização do sistema, retornando à situação anterior de autonomia das caixas depois de algum tempo. Pouco antes de cair, o governo peronista sancionou uma lei que regulamentou com caráter geral o regime de prestações, o cálculo dos benefícios e os requisitos para qualificação, em uma última tentativa de neutralizar as pressões corporativas.

Ao final da década de 40, início dos anos 50, com o esgotamento da etapa fácil de substituição de importações, produziu-se o estrangulamento da balança de pagamentos, limitando as possibilidades de crescimento industrial autônomo e contradizendo a política social expansionista implementada pelo peronismo. Teve início um novo período governamental, no qual o modelo de desenvolvimento adotado estava fortemente inspirado pelo pensamento da CEPAL, "o desenvolvimentismo", que reservava um papel crucial para o Estado, na ausência de uma burguesia forte – através dos seus instrumentos de planejamento, regulação, controle e investimento – na condução do processo de industrialização e superação aos entraves do desenvolvimento em países dependentes.

Para tal, necessário se fazia estimular o ingresso do capital estrangeiro, destinado a financiar inversões em setores estratégicos para deslanchar a etapa de produção de bens de produção, para o que a democracia constituía-se em requisito necessário a infundir confiança nos investidores (muito embora este fosse um período melhor caracteri-

zado como de um autoritarismo prolongado, com poucos governos constitucionais: Frondizi e Illia, até a volta do peronismo ao governo).

A ideologia desenvolvimentista, embora não tivesse uma proposta para a proteção social da mesma maneira que o populismo, pressupunha a integração de todos os setores produtivos e forças sociais em um projeto de desenvolvimento nacional que superasse os entraves da condição de dependência. O bem-estar, deixava assim de ser uma estratégia de desenvolvimento para tornar-se um subproduto do próprio processo de crescimento econômico.

Esta concepção residual da política social teve como conseqüências a não alteração das condições anteriores nas quais havia se consolidado o sistema de Seguridade Social, o que, aliado à inflação, baixa rentabilidade das inversões, evasão e apropriação pelo Estado dos excedentes do sistema, levaram a que ele se tornasse deficitário desde o final dos anos 50 até quase duas décadas depois.

Os governos então tentaram conter e reduzir o gasto social, buscando transferir competências – como a rede de hospitais públicos – para as jurisdições provinciais, incorporar uma tecnoburocracia nos aparelhos decisores das políticas sociais e adotar medidas de racionalização e planejamento.

Foram profundas as mudanças efetuadas neste período na economia e na sociedade com o predomínio do capital estrangeiro na economia, a subordinação da burguesia nacional e a perda de liderança do setor agropecuário. O projeto desenvolvimentista fracassara, no entanto, na sua expectativa de que o desenvolvimento capitalista associado fosse capaz de superar os limites estruturais da dependência, removendo a heterogeneidade estrutural e unificando o mercado nacional.

Os principais analistas da sociedade argentina apontam a diversificação de interesses dominantes, sem a possibilidade de sua articulação em um projeto hegemônico, como tendo gerado desde então uma situação de empate hegemônico, que vai marcar os ciclos e crises de poder daí em diante. Ademais, outra fragilidade teria sido a sua incapacidade de articular ao projeto desenvolvimentista dois importantes setores, que foram as Forças Armadas e o sindicalismo organizado (Belmartino & Bloch, 1985:14).

No final dos anos 60 observa-se o acirramento das contradições com o desenvolvimento de correntes sindicais classistas e a emergência de frações radicalizadas no interior do movimento peronista. O governo militar tentou recompor alianças através de um processo eleitoral, que elegeu um governo peronista, mas o fracasso de sua política de pacto social entre patrões e empregados, em um processo de concertação social, terminou com a ruptura democrática e um novo golpe militar em 1976.

O período que vai de 1930 até a 1966 no Brasil, correpondente ao primeiro governo de Vargas até o golpe militar de 1964, quando foi realizada a unificação dos IAPs – Institutos de Aposentadorias e Pensões – caracterizou-se pela maturação e crise do sistema de proteção social que começou a ser implantado com a criação dos IAPs como parte do projeto governamental de incorporação controlada e fragmentada da classe trabalhadora.

Os estudiosos subdividem este período em duas etapas – o corporativismo orgânico (1930-1945) e a democracia populista (1945-1964) – ambos fortemente marcados pela ideologia populista (Malloy, 1986; Draibe et al., 1991; Oliveira & Teixeira, 1985).

Na primeira etapa assistimos à construção dos instrumentos e aparelhos de regulação estatal da questão social, em um movimento em que o Estado traz para o interior de seu aparelho institucional as estruturas de proteção social originadas na sociedade, aumentando seu controle e regulação, ou seja, ampliando seus graus de "estatalidade" sobre a questão social, ao mesmo tempo construindo a institucionalidade estatal com a criação dos aparelhos de proteção social.

Diferentemente dos países anteriormente tratados, no caso do Brasil, a incorporação fragmentada e seletiva das demandas sociais não se configurara em uma estratégia redistributivista, mas sim na combinação de medidas repressivas à organização autônoma dos trabalhadores com a manutenção de baixos salários e benefícios previdenciários, consolidando uma estratégia de aumento do controle estatal sobre as condições de produção e de reprodução social. Este processo caracterizou-se pela centralização dos aparelhos institucionais e pela definição de políticas de corte nacional, reordenando as relações entre as instâncias governamentais, por um lado, e, entre o poder central e os poderes locais, por outro.

A coalizão de interesses conflitivos foi manipulada por Vargas nos seus 15 anos de governo, de forma a garantir a autonomia do Estado para regular as relações socioeconômicas nacionais e levar a cabo um processo de desenvolvimento industrial de substituição de importações. Segundo Malloy (1986:63) o sucesso de Vargas em manter esta coalizão diversificada deveu-se a três fatores principais: a habilidade do regime em resolver a crise econômica da depressão e manter o crescimento econômico em níveis razoáveis; a habilidade de expandir e reforçar o estamento estatal, civil e militar, pela incorporação da classe média urbana; a habilidade para construir estruturas que integravam no regime os grupos-chave, especialmente o trabalho organizado, numa posição dependente.

O autoritarismo e o corporativismo – marcas mais ou menos acentuadas em todo o período – configuraram-se a partir do Estado Novo, em 1937, como doutrina de um autoritarismo organicista. Esta concepção da incorporação dos grupos sociais em uma sociedade orgânica e harmoniosa em estruturas centralmente dominadas por um Estado Administrativo (Malloy, 1986:60), de caráter estatizante e elitista, rejeita a política como representação de interesses classistas e fortalece a tecnocracia no processo decisório de definição da política pública.

Estas características refletiram-se profundamente nas estruturas destinadas à proteção social, cuja montagem ocorrera em uma cronologia de criação de IAPs, por categorias estratégicas, de 1933 até 1938. Cada IAP tinha sua administração, sua legislação e sistema contributivo e de benefícios próprios, cuja liberalidade dependia do poder de barganha de cada categoria de trabalhadores. No entanto, tinham em comum o controle estatal, dado sua vinculação ao Ministério do Trabalho, tanto em termos da participação dos representantes da categoria – indicados pelos sindicatos e sancionados pelo Ministério – quanto da gestão dos fundos – concentrados nas mãos do governo.

A política de contenção que passou a ser implantada inspirava-se no modelo de capitalização do Seguro Social, fazendo retroceder o sistema de concessão e o cálculo dos valores em relação à maior liberalidade das CAPs, o que marcava principalmente a gestão do IAPI (Instituto dos Industriários) onde se concentrou a tecnoburocracia previ-

denciária, como conseqüência da fragilidade da organização desta categoria (Oliveira & Teixeira, 1985)

O sistema montado, refletindo a transição do modelo agroexportador para a industrialização substitutiva na cronologia de implantação dos IAPs e na liberalidade de suas regras, alcançou em menos de uma década a cobertura de todos os setores urbanos organizados, deixando de fora o setor rural, os domésticos, os autônomos e os subempregados. Mesmo assim, a cobertura da população economicamente ativa não passava dos 23% entre 1950 e 1960 (Malloy, 1986).

A fragilidade de toda esta engenharia institucional vai se manifestar como contradição permanente entre a lógica da racionalização propugnada pela tecnoburocracia previdenciária e a lógica política particularista dos grupos sindicais vinculados ao sistema. O poder de barganha da burocracia sindical, posteriormente envolvendo também a partidária, enquistada nos aparelhos previdenciários, revelou-se ao mesmo tempo como a condição necessária de apoio e legitimação a um governo suportado por uma coalizão conflitiva, quanto como instrumento de poder eficiente para os grupos organicamente vinculados ao aparato estatal.

A perspectiva de racionalização – implicando unificação, uniformização e universalização – levaria ao aumento do poder do governo e da tecnoburocracia sobre o sistema, acabando com sua fragmentação institucional e com a lógica da barganha política, através da criação de um único Instituto de Seguridade Social – o ISSB. Tal proposta tramitou por quase duas décadas no Congresso sem conseguir ser aprovada, e a promulgação do ISSB por decreto, em 1945, não foi efetivada após a queda de Vargas.

O período seguinte, da democracia populista, não alterou substancialmente o sistema montado até aqui, caracterizando-se mais bem pelo acirramento das contradições apontadas, em função do amadurecimento do sistema, do poder de barganha alcançado pelos grupos a ele articulados e pela deficiência das receitas previdênciárias, gerando uma situação de desequilíbrio financeiro.

Com a redemocratização, o Partido Trabalhista Brasileiro, criado por Vargas, chegara a controlar o Ministério do Trabalho, tornando-se um ator fundamental na definição da política previdenciária, atuando dentro da lógica clientelista e particularista do sistema, de forma a alcançar benefícios diferenciais para suas clientelas.

No governo de Juscelino, a ideologia desenvolvimentista passou a predominar com a abertura ao capital externo e a ênfase na industrialização pesada, embora, com relação à política social seguisse adotando a mesma lógica populista, expressa na promulgação da LOPS (Lei Orgânica da Previdência Social, de 1960).

A LOPS fazia parte da proposta de racionalização iniciada no governo anterior, mas sua aprovação só foi possibilitada pela desistência de se unificar administrativamente o sistema, o que representaria retirar as bases do poder de barganha das burocracias sindicais e partidárias. A Lei aprovada concentrava-se na uniformização dos benefícios e na ampliação da cobertura – preservando o pacto original de exclusão dos trabalhadores rurais – vindo a se constituir em uma medida demagógica que acentuou a crise financeira do sistema, na medida em que não alterava sua estreita base financeira.

Na verdade, assumia-se o sistema de repartição e eliminava-se a contribuição tripartite como mecanismo de financiamento – restringindo a contribuição da União – ao

mesmo tempo em que se nivelava por cima a concessão dos benefícios, o que acentuou a debilidade financeira crônica do sistema.

A inviabilidade financeira, atribuída à gestão clientelista dos sindicatos, vai ser a razão alegada pelo governo militar para promover, em 1966, a reforma unificadora que a democracia populista havia adiado.

Em resumo, podemos afirmar que a expansão dos sistemas de Seguridade Social, nos países considerados, ocorreu de forma a reforçar seu caráter fragmentado e estratificado, como parte da estratégia política de cooptação das frações mais organizadas dos trabalhadores. A conciliação entre acumulação/incorporação seletiva/redistribuição – lógica que presidiu a compatibilização dos interesses divergentes da ampla coalizão do Estado de Compromissos – começara a tornar-se altamente contraditória como parte da expansão e maturação dos sistemas, em um contexto de desenvolvimento político e econômico distinto.

A insatisfação das expectativas, gerada pela própria política de Seguridade, a criação de um poder sindical e partidário difícil de ser controlado, como conseqüência do jogo de barganha instaurado, o esgotamento do modelo de substituição de importações e a fragilidade da economia – baseada na liderança estatal e na entrada do capital estrangeiro e revelada no crônico déficit fiscal do Estado e na impossibilidade de controle da espiral inflacionária – são alguns dos problemas que evidenciam o colapso do populismo e o fracasso do modelo desenvolvimentista.

A necessidade de alterar as relações Estado/sociedade, adequando as estruturas administrativas a um novo papel, foi inviabilizada pelas forças e estruturas criadas como base de sustentação da coalizão modernizadora que emergiu no bojo da crise dos anos 30.

As tentativas de reformulação do Sistema de Seguridade Social, na direção de uma maior uniformidade, unificação e universalização, foram frustradas em muitos pontos, em um processo de marchas e contramarchas, em que se buscava modernizar as estruturas administrativas e viabilizar sua gestão mais racional, tendo no entanto, como limite, o próprio sistema político tecido em torno da proteção social.

As diferenciações encontradas neste processo de expansão e maturação dos sistemas de proteção social, em termos de sua maior cobertura e prodigalidade, além da maior participação estatal no financiamento do sistema, são atribuíveis à homogeneidade e organização dos trabalhadores, o que determinou a inclusão de uma perspectiva redistributivista através dos mecanismos da Seguridade.

A inserção de uma proposta de melhoria das condições de reprodução dos trabalhadores no projeto de desenvolvimento nacional ou a identificação deste projeto apenas com o fortalecimento do Estado, vai depender, em cada caso, do nível de mobilização social que antecedeu o tratamento da questão social como política pública, considerando especificamente a organização da classe trabalhadora e a estabilidade das instituições de representação.

A sua estratificação, no entanto, não decorre apenas da lógica de cooptação estatal, mas faz parte da constituição do sistema político como um todo, incluindo a ação dos sindicatos e dos partidos políticos, que atuam dentro da mesma rede de clientelas, de forma a aumentar os privilégios corporativos.

A complexificação da estrutura política, a insatisfação das expectativas geradas por este processo, o acirramento das contradições entre cooptação e controle, tornaram difícil a possibilidade de compatibilizar as demandas emergentes no curso do processo de acumulação, com a lógica política que presidiu a montagem dos sistemas de Seguridade Social. Por isto, a expansão e maturação destes sistemas manifestou-se como crise, insolúvel nos marcos da sua estrutura original.

O desenvolvimento com base no modelo de substituição de importações esgotara as possibilidades de crescimento sem ter gerado a superação da dependência em relação ao mercado e aos capitais externos e sem ter eliminado a heterogeneidade estrutural. A política social, utilizada em maior ou menor grau para reduzir as desigualdades sociais pela incorporação dos trabalhadores mostrara-se incapaz de superar os limites impostos pelo próprio processo de acumulação e pela teia de interesses tecida ao redor das instituições de proteção social; como política compensatória, acabara por reificar as iniquidades do mercado, como instrumento de controle da participação acabara por tornar-se um poder para os trabalhadores que escapava ao domínio das elites técnicas e políticas; como articulação de uma aliança nacional-desenvolvimentista acabara por isolar os trabalhadores no momento de crise econômica e integração subordinada de seus possíveis aliados ao capital internacional.

A Seguridade Social, mecanismo eficiente de estruturação de uma aliança entre classes, organizada pelo Estado, tornara-se o espaço de manifestação das contradições deste processo sociopolítico, requerendo uma transformação que não se alcançaria sem que se rompessem as condições que determinaram sua emergência, maturação e crise.

Reformas e Contra-reformas: A Difícil Reformulação da Relação Estado/sociedade

As quase duas décadas que vão dos meados dos anos 60 até os 90 seriam marcadas por profundas transformações na estrutura política e econômica na América Latina, em especial nos países do Cone Sul. Em primeiro lugar, pela alteração do sistema político, com os golpes militares (Brasil, 1964; Chile, 1973 e Uruguai, 1973; Argentina, 1966 e 1976), e a implantação de regimes burocrático-autoritários, pondo fim à incorporação política dos trabalhadores dentro de um modelo populista. Em segundo lugar, pela crise econômica do capitalismo que atingiu a região no início dos anos 80, pondo fim a um ciclo prolongado de crescimento econômico, requerendo uma nova inserção destes países na divisão internacional do trabalho e no mercado capitalista mundial. Em terceiro lugar, pelo processo de transição à democracia, em um novo contexto mundial, com o predomínio da ideologia liberal e os efeitos deletérios dos governos militares e do endividamento externo sobre a economia e sobre a qualidade de vida da população.

Desde o colapso do populismo – com o fracasso do nacional-desenvolvimentismo tanto em controlar a incorporação dos trabalhadores quanto em superar os entraves inerentes ao desenvolvimento capitalista retardatário, ambos através de uma ação eficaz do Estado –, o que se coloca em questão, na região, é a necessidade de reformulação da relação Estado/sociedade, de forma a viabilizar a retomada do crescimento econômico, o controle da inflação e do déficit fiscal, a revisão da inserção no capitalismo internacional, a garantia da governabilidade e da estabilidade política.

Diferentes projetos, em distintos momentos, pretenderam dar uma resposta a esta nova ordem de questões desde o prisma das forças sociais de sua sustentação. O fracasso ou êxito relativo de algumas experiências, bem como as mudanças no cenário internacional e nas formas de articulação das forças políticas em nível nacional, indicam o espectro das possibilidades, projetos e estratégias que ainda se enfrentam na definição de um rumo para o desenvolvimento nacional.

Neste contexto, as diferentes soluções encaminhadas para reformular a relação Estado/sociedade incidiram em um conjunto de reformas do sistema de Seguridade So-

cial, cuja viabilidade dependeu do êxito geral do projeto, assim como do enfrentamento que se deu no interior do próprio sistema de proteção social. Embora não tenha sido uma mesma cronologia das reformas para cada um dos países estudadas, assim como tenha variado o impacto de cada uma delas, certo é que podemos identificar, tanto na experiência institucional quanto nos projetos ideológicos, a existência destas propostas de reforma, como matrizes que orientam a formulação e articulação das formas de transformação do enquadramento da questão social.

A REFORMA CENTRALIZADORA/BUROCRÁTICA: ELIMINANDO A PARTICIPAÇÃO

Os governos militares que tiveram lugar a partir dos anos 60 buscaram, sob a inspiração da Ideologia de Segurança Nacional, redirecionar o sistema político com a exclusão dos trabalhadores do pacto de poder, a desmobilização de suas organizações e das estruturas de representação de seus interesses, e assim dar curso à internacionalização da economia, favorecendo a entrada de capitais e financiamentos internacionais.

Diferiram das demais experiências autoritárias pretéritas pelo fato de serem desmobilizadores da participação popular, pelo envolvimento da corporação militar como instituição, e pelo conteúdo tecnoburocrático de sua gestão (O'Donnell, 1982:273). Promovendo um padrão de acumulação altamente distorcido em favor do capital privado com a de uma transnacionalização crescente da estrutura produtiva, opera-se, concomitantemente, a despolitização das questões sociais – passando a tratá-las como técnicas e apolíticas – e o fechamento dos canais democráticos de acesso ao governo, com sua substituição por canais informais localizados nas estruturas burocráticas – os anéis burocráticos – onde a relação entre os grupos de interesse da sociedade civil e o Estado é baseada mais nos critérios e mecanismos de cooptação do que nos mecanismos de representação (Cardoso, 1982:50).

No Brasil, a reformulação da relação Estado/sociedade no campo social teve como características centrais neste período a centralização das políticas sociais no Executivo em nível federal, a exclusão dos trabalhadores da gestão das instituições previdenciárias, a ampliação da cobertura com tendência à universalização, a criação de fundos especiais para financiamento das políticas sociais e a privatização tanto da prestação de serviços quanto da lógica de alocação de recursos públicos.

Na Seguridade Social a reforma teve início em 1966, com a unificação dos IAPs e a criação do Instituto Nacional de Previdência Social, tendo sido seguida por outras alterações na estrutura administrativa e na gestão do sistema, a partir da eliminação dos trabalhadores da gestão do INPS em 1972, culminando com a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social em 1974 e a estruturação do SINPAS – Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social em 1977. Estas mudanças na organização do sistema de Seguridade Social indicam uma outra característica marcante deste processo que foi a separação da função de capitalização da Seguridade, com a criação de novos mecanismos de poupança compulsória (FGTS e PIS/PASEP) – dando início a um

sistema de financiamento de políticas sociais através de fundos especiais, que não fazem parte do orçamento fiscal – enquanto a função assistencial foi sendo assimilada e/ou incrementada dentro do sistema de Seguridade (com a incorporação das instituições prestadoras de assistência social, com a criação de benefícios sem a contribuição correspondente para cobertura dos trabalhadores rurais e com a hegemonia da Previdência Social na prestação da assistência médica).

A reforma da Previdência Social, levada a cabo pelo primeiro governo militar, fez parte de um projeto de reformulação mais ampla da relação entre Estado e sociedade, de forma a fortalecer o Executivo, reduzir a influência de grupos e setores organizados na sociedade, centralizar no nível federal os recursos fiscais e permitir a movimentação e demissão de servidores e a administração mais ágil das instituições destinadas a aprofundar o modelo de acumulação. Além da reforma previdenciária foram promulgadas a reforma fiscal, a reforma bancária e a reforma administrativa, com vistas a dotar o governo central dos instrumentos necessários ao reordenamento das relações políticas e ao aprofundamento do modelo de desenvolvimento capitalista associado, com hegemonia do capital financeiro. O sucesso desta estratégia evidenciou-se no surto de desenvolvimento econômico que se seguiu à adoção destas políticas.

A alteração dos rumos do desenvolvimento, tanto na relação Estado/economia, quanto na relação Estado/classes sociais, mostra que, mesmo tendo rompido com o modelo nacional-desenvolvimentista e com a política populista, o Estado continuou a ser tomado como o ator central na condução da nova estratégia, seja como fiador da relação entre capitais monopolistas nacionais e internacionais, seja como investidor direto em setores produtivos estratégicos, seja na área social, como provedor dos benefícios sociais e repressor das demandas políticas e sociais que não deveriam ser enquadradas.

Assim, a política de expansão de cobertura passou a ser vista como fundamental na consolidação de um canal direto entre o governo e as classes populares, em um momento em que os demais canais de expressão foram cerceados, de tal forma que antes dos meados dos anos 70 completara-se a incorporação de setores da classe trabalhadora anteriormente excluídos (como os trabalhadores rurais, domésticos e autônomos).

O período que vai de 1966, com a unificação dos Institutos, até 1974, com a criação do MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social – pode ser identificado como um primeiro subperíodo, no qual foram assentadas as bases institucionais e redefinida a política de Seguridade Social.

O outro componente fundamental desta política manifestou-se na atenção à saúde, setor no qual a liberdade de ação é maior, já que não se encontra condicionado pelos compromissos legais do setor de benefícios, permitindo que aqui se configurasse a tendência do regime burocrático/autoritário de favorecimento dos interesses capitalistas privados por meio da alocação dos recursos públicos.

A política previdenciária de assistência médica caracterizou-se neste período (Oliveira & Fleury Teixeira, 1985) por:

- a extensão da cobertura de forma a abranger a quase totalidade da população urbana e ainda parte da população rural;

- o predomínio da Previdência sobre o Ministério da Saúde – condutor formal da política de saúde – em conseqüência da redução dos recursos fiscais alocados à função saúde por um lado, e a existência de recursos cativos na previdência;
- a orientação da política nacional de saúde para o privilegiamento da prática médica curativa, individual, assistencialista e especializada, em detrimento de medidas de saúde pública, de caráter preventivo e de interesse coletivo;
- a criação – pela garantia de um mercado institucional cativo – de um complexo médico-industrial, responsável por elevadas taxas de acumulação do capital em grandes empresas monopolistas internacionais na área de produção de medicamentos e equipamentos médicos;
- a ação estatal – via financiamentos e contratos de compra de serviços – desenvolveu um padrão de organização da prática médica orientada em termos da lucratividade, propiciando a capitalização da medicina e o privilegiamento do produtor privado de serviços.

A montagem do tripé Estado/monopólio internacional/empresa nacional na prestação da assistência médica previdenciária começou a evidenciar suas contradições no subperíodo que se iniciara em 1974 e precipitou-se como crise em 1980.

Na verdade, a expansão da cobertura, tanto dos benefícios quanto da assistência, não rompeu o modelo estreito de financiamento baseado nos padrões do seguro, desde que a incorporação de categorias e benefícios não-contributivos não foi acompanhada de uma inovação em termos das fontes de financiamento e mesmo da garantia de maior aporte estatal. Ao contrário, observou-se uma retração dos recursos que caberia à União aportar, ao mesmo tempo em que os novos mecanismos de concessão de benefícios na área rural tornam-se cativos dos políticos e de suas clientelas, enquanto que a prestação da assistência médica passava a orientar-se em função da lucratividade dos prestadores privados de serviços.

Desta forma, a reforma autoritário/privatista alcançara eliminar a participação corporativa dos trabalhadores do sistema de Seguridade Social, concentrando e centralizando recursos de poder nas mãos do Executivo, cuja lógica de alocação de recursos através de um processo decisório condensado em anéis burocráticos e estruturas políticas clientelistas acabou por inviabilizar financeira e administrativamente o sistema de proteção social como um todo.

As contradições, agudizadas pelas conseqüências da crise econômica de esgotamento do milagre e redução do salário e do mercado de trabalho, manifestaram-se então como uma aguda crise financeira e administrativa, levando ao aumento da contribuição sobre os salários, à redução dos gastos (via sucateamento da rede de serviços e perda do valor real dos benefícios), além de abrir o sistema para discussão e formulação de novos projetos de racionalização e reforma da Seguridade Social.

A década de 80 iniciou-se no Brasil com o agravamento da crise econômica evidenciada nos indicadores de queda da produção industrial (4% entre 81-83), aumento da taxa de desemprego (de 4,1% em 1979 para 6,3% em 1983), aumento de pessoas ocupadas que não contribuíam para a previdência (empregados: 23,3% em 1979 e 29,6% em 1981; conta própria: 10,6% e 13,1%, respectivamente), aumento do setor informal no

mercado de trabalho (variação percentual de 19,2 entre 83/82), redução do valor real do salário mínimo e conseqüente concentração da renda, no período de 81/83 (Medeiros, 1989).

Os efeitos da política recessiva sobre o complexo previdenciário manifestaram-se imediatamente, como conseqüência da política adotada pelo governo burocrático/autoritário em relação à questão social, caracterizada pelo aguçamento da contradição estrutural entre um sistema em constante expansão, em decorrência de determinações de natureza política e de interesses econômicos, sem que se tenha acompanhado este processo com mecanismos efetivos de alteração da estreita base financeira deste sistema.

A crescente defasagem entre contribuintes e beneficiários – manifestação desta contradição estrutural – tornara-se dramática com a agudização da crise econômica, de tal sorte que este efeito veio a se manifestar como uma profunda crise financeira do sistema previdenciário entre 1980-83. A redução das contribuições sobre a folha de salários não encontrou uma substituição na contribuição da União, que durante a década dos 70 mantivera uma média de cerca de 10% de participação na composição do orçamento da Previdência, caindo para em torno de 5% entre 78-80.

Por outro lado, desde a reforma tributária em 1967, havia-se definido um padrão de financiamento das políticas sociais caracterizado pelo elevado nível de centralização e enfraquecimento da federação, concentrando os tributos nas mãos da União em detrimento de Estados e Municípios, com a predominância de fundos vinculados a setores e clientelas específicos, denominados contribuições sociais.

Assim, (Azeredo, 1987) o gasto público social tinha como fontes os recursos fiscais (descendentes desde a década anterior, em pleno "milagre econômico"), os recursos compulsoriamente pagos por empregadores e empregados vinculados a programa de natureza contratual (representando quase 90%, em média, da receita da Previdência, que por sua vez detêm o segundo maior orçamento nacional), contribuições compulsórias pagas pelas empresas a título de formar o "patrimônio" do trabalhador, a ser administrado pelo Estado (FGTS e PIS/PASEP), e as contribuições recolhidas para destinação a gastos sociais, assemelhando-se a receitas fiscais (Finsocial e Salário Educação).

Este tipo de composição das fontes de receita para as políticas sociais tem como características, além da sua centralização e vinculação a clientelas e programas determinados, o caráter pouco democrático do processo decisório de alocação dos recursos, não se submetendo aos mesmos controles estabelecidos para os demais tributos (anualidade, aprovação pelo Congresso, não-vinculação), o que torna sua alocação dependente da negociação política e de manipulação eleitoreira. Finalmente, a incidência de grande parte das contribuições sociais sobre a folha de salários, além de ser altamente regressiva, tem como conseqüência a elevada sensibilidade das receitas face às oscilações da economia, tornando todo o sistema de proteção social altamente fragilizado.

O orçamento da Previdência Social, que se apresentara equilibrado até 1979, especialmente com o aporte das novas categorias que foram incorporadas naquela década, tornara-se deficitário a partir de 1980, tendo se recuperado artificialmente em 1982 com a adoção de um conjunto de medidas que aumentaram a contribuição de trabalhadores e empresas (introduzindo inclusive uma contribuição para os aposentados). Já

a contribuição da União quase duplicou em 1981, como resultado da necessidade de cobrir o déficit de caixa, caindo depois para menos de 4% em 1986.

Além das medidas altamente antipopulares de aumento da contribuição dos trabalhadores ativos e criação da contribuição dos inativos, o governo utilizou o expediente de reduzir o valor dos benefícios através de um mecanismo de cálculo que não levava em conta as altas taxas de inflação do período. Assim, tenta-se sanear as finanças do sistema previdenciário com a contenção de gastos e a socialização dos custos entre os trabalhadores.

Na área de saúde, o aporte governamental para o Ministério da Saúde cresceu também artificialmente, com a substituição dos recursos fiscais pelos recursos provenientes do FINSOCIAL, criado em 1982. Ou seja, mesmo a crise estrutural tendo se manifestado com uma feição financeira, não foi alterado o padrão de financiamento do sistema de proteção social de forma a torná-lo menos vulnerável, o que significava, no máximo, o adiamento da crise.

No campo da assistência médica previdenciária, teve início um processo de racionalização administrativa, que se propôs a reverter a tendência de expansão descontrolada dos gastos com a compra de serviços ao setor privado, através do aumento do poder de fiscalização, do estabelecimento de convênios entre a Previdência e outros órgãos públicos (Secretarias Estaduais, Universidades) para prestação de assistência médico-hospitalar, e pela mudança dos mecanismos de compra de serviços utilizados até então, sabidamente geradores de fraudes e superfaturamentos.

No caso da Argentina, durante o período de 1967 a 1980 encontramos o primeiro governo militar, do General Onganía em 1967, a volta do peronismo em 1973 e o início de uma devastadora ditadura militar a partir de 1976.

No primeiro caso, trata-se de um governo autoritário com um projeto corporativo que procurou viabilizar-se pela cooptação da burocracia sindical e o apoio das Forças Armadas, tendo encontrado uma situação pré-falimentar nas caixas, com os beneficiários recorrendo à justiça para receber suas prestações.

O processo de reforma da Seguridade que ocorreu entre 1967-83, segundo Feldman et al. (1988:47), pretendeu combater a evasão, unificar o sistema, eliminar a presença sindical na administração das caixas, homogeneizar benefícios e requisitos para sua obtenção, socializar os custos e eliminar privilégios.

Como mudanças institucionais houve a criação da Secretaria da Seguridade Social, com atribuições de administrar o Fundo Compensador de Inversões, o reagrupamento das 13 caixas existentes em apenas três, cuja gestão estava em mãos de um diretor designado pelo Executivo. Foram também criados conselhos, com a participação das três caixas, visando dar maior organicidade ao sistema. Quanto aos benefícios, a lei 18.037 suprimiu as escalas de redução e os regimes de privilégio, uniformizando as condições de concessão, iniciando assim um processo de uniformização das contribuições.

Ao contrário, as medidas na área de saúde indicam a extensão da cobertura atendendo a pressões sindicais, proporcionada pela intervenção reguladora do Estado e financiada pelo aumento das contribuições dos empregadores, como foi o caso da organização do INSSJP- Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados.

A opção por não provocar uma ruptura com as organizações dos trabalhadores, buscando, ao contrário, aumentar sua dependência e o controle estatal sobre elas, reflete-se no esquema adotado com relação à organização das Obras Sociais: "reforça-se o poder econômico e político dos grêmios, determinando a obrigatoriedade da afiliação ao sistema das Obras Sociais a todos os trabalhadores em relação de dependência, generalizando de forma similar a contribuição patronal. Mas este processo as coloca sob a supervisão de um organismo do Estado, o INOS, com amplas faculdades fiscalizadoras e reguladoras do conjunto" (Belmartino & Bloch, 1982:12).

A tentativa de uniformizar o sistema, unificá-lo e reduzir as desigualdades internas encontrou como limites as bases de apoio do governo, ou seja, o individualismo coletivo do sindicalismo argentino. Assim, se foi possível aumentar a centralização do sistema, a reforma não foi exitosa enquanto eliminação dos privilégios, tendo sido negociados sob a pressão corporativista, em busca de uma saída política para a revolução militar (Feldman et al., 1988:52).

No terceiro governo de Perón elaborou-se um Programa de Seguridade Social, como parte do pacto social entre governo, centrais de trabalhadores e empresários, tendo como efeitos mais importantes a elevação do valor dos benefícios, a garantia efetiva do acesso aos trabalhadores rurais, a extensão dos serviços assistenciais a todos os beneficiários de pensões não-contributivas, a redução dos requisitos para qualificação à aposentadoria e o aumento das contribuições.

Na avaliação de Feldman et al. (1988), as medidas propostas neste programa, visando à criação de um sistema único de Seguridade Social e diminuir as discrepâncias, não foram implementadas, e a volta das organizações corporativas à gestão do sistema acabaram por incrementar os privilégios.

A ditadura militar que chegou ao poder com o golpe de 1976 se propõe a estabelecer a hegemonia do setor financeiro, exportador e transnacional, eliminado a concertação como forma de regular as relações entre as classes, tornado o Estado um subsidiário do mercado – com a redução da sua capacidade empresarial e seu papel redistributivo. Em outros termos, propõe-se a enterrar definitivamente o modelo industrial-desenvolvimentista e o sistema político que o viabilizou durante as últimas quatro décadas.

Feldman et al. (1988:56) analisam o governo da ditadura militar concluindo que a Secretaria de Seguridade Social manteve uma posição de relativa autonomia, o que lhe permitia manter uma relação de negociação e conflito com a área econômica do governo, o que lhe possibilitou desenvolver uma política de desmobilização do poder sindical. Esta política foi operada através da substituição dos sindicatos pelas associações de aposentados – com escasso poder – como interlocutores do SNP (Sistema Nacional de Previsión).

Outra mudança importante ocorreu no sistema de financiamento, no qual a contribuição patronal foi eliminada e substituída por um Imposto sobre Valor Agregado (IVA), coerentemente com a postura econômica liberal de redução dos custos da mão-de-obra e aumento da competitividade das empresas. Esta medida, que durou de 1980 a 1984, quando reintroduziu-se a contribuição patronal, mostrou-se inadequada, dado ao aumento da evasão e as dificuldades de manter o equilíbrio financeiro do sistema. Por

outro lado, a cobertura do sistema aumentou em 55% entre 1975 e 1983, embora o valor real dos benefícios tenha se defasado em relação ao salário dos ativos, ficando nas mãos da Secretaria de Seguridade Social o poder de elevação destes valores.

Com esta medida, os valores dos benefícios foram sendo deteriorados de tal forma que mais de 80% das prestações ficaram equivalentes ao valor mínimo. Os aposentados passaram então a recorrer à Justiça, com ganho de causa para atualização dos valores dos benefícios.

Esta situação, que denominamos *a revolta da cidadania*, é extremamente interessante, na medida em que ela reifica a dimensão jurídica da cidadania, ao acionar um instituto da democracia na garantia do direito social, retirando do Executivo o monopólio da proteção social, e transformando a questão social em uma questão da democracia (mesmo neste contexto autoritário).

A tentativa do Executivo de evitar a falência do sistema, paralisando os juízos, (em 1989), apenas deu tempo para que fossem tomadas outras medidas que viabilizassem o financiamento da Seguridade, tais como a criação de impostos sobre combustíveis e impulsos telefônicos, a nivelação dos aportes de diferentes categorias, a inclusão de novas categorias de contribuintes, além da elevação das taxas dos ativos.

Na área da saúde observa-se uma redução dos recursos orçamentários, no período de 1975 a 1983, caindo de 6% para 2,5%, o que se traduz na crescente deterioração da rede de serviços do setor público e na redução da cobertura populacional. A tendência privatista da política de saúde expressa-se no sucateamento da rede pública, induzindo as obras sociais a deixarem de comprar ali os serviços e a encaminhar sua demanda para a rede privada, com o aumento da cobrança direta aos beneficiários de parte dos serviços prestados pela Seguridade Social, e pela permissão de que os setores com maiores recursos optem pelo sistema de seguros privados, abandonando assim o sistema solidário da Seguridade Social.

Entretanto, a tentativa de levar adiante esta postura, com a eliminação do controle sindical sobre as obras sociais proposta no projeto de lei 22.269 de 1980, não alcançou sua regulamentação, demonstrando a força das organizações corporativas mesmo sob a ditadura militar.

Quase duas décadas depois de iniciada a reforma, apesar de seus esforços unificadores, o que se observa é que o sistema de Seguridade Social seguiu sendo altamente fragmentado e estratificado, preservando regimes especiais de benefícios ao lado de um protótipo de Sistema Nacional, além de preservar o controle sindical sobre as obras sociais.

A maior uniformidade alcançada quanto ao regime de benefícios, com um maior controle estatal sobre as finanças e a administração do sistema não correspondeu, no entanto, à eliminação dos privilégios, e não impediu o recurso à desvalorização dos benefícios como solução para a crise financeira, problema agravado pelos altos níveis de inflação.

Na área da saúde, além de se preservar o poder das organizações corporativas e a fragmentação do sistema, observou-se uma redução do papel do setor público prestador de serviços e o incentivo a diversas formas de privatização da prática médica.

O fracasso do modelo econômico adotado na Argentina – que gerou o sucateamento do seu parque industrial, a crise econômica e as incontroláveis taxas de inflação – junto ao alto custo da repressão e o fracasso militar na guerra das Malvinas, levaram à queda da ditadura e início da transição democrática.

No caso do Uruguai, o período do governo militar que teve início com o golpe em 1973 compreende dois subperíodos, sendo o primeiro o que vai desde aí até 1979; com a promulgação do Ato Institucional nº 9 identificamos uma nova etapa do regime que se expressa em uma outra postura em relação à Seguridade Social.

No primeiro subperíodo, iniciou-se um processo de aplicação da estratégia neoliberal, com o Plano Nacional de Desenvolvimento 73/77, em um contexto de repressão e exclusão que se caracterizou pelo retrocesso na legislação trabalhista, duras restrições às liberdades sindicais e aos partidos políticos e contenção dos gastos públicos sociais.

A proibição da ação dos partidos políticos, principal canal de articulação das demandas frente aos órgãos da Seguridade Social, acarretou o fortalecimento do poder decisório da tecnoburocracia, além da intervenção do governo no sentido de eliminar as principais estruturas participativas do sistema (Papadópolus, 1991:77), como o Conselho Geral de Assignações Familiares.

As principais medidas administrativas adotadas apontam no sentido da centralização, sendo a unificação e a uniformização instrumentos utilizados como parte da reordenação proposta, tais como o estabelecimento do regime único de seguro de doença para o setor privado, a unificação da administração dos vários seguros desemprego e a redução das l6 caixas de salários-família para 5.

O subperíodo seguinte inicia-se com o Ato Institucional nº 9, de 1979, onde se propõe uma transformação profunda do sistema de Seguridade Social, subordinando as demandas sociais ao modelo de acumulação, de forma a possibilitar o aumento da produtividade e a reinserção do país na economia mundial; estratégia que implicou em altos custos sociais, com a concentração da renda e o aumento da pobreza.

As características da reforma foram basicamente a centralização, a restrição aos benefícios, a desvalorização das prestações e as alterações nos mecanismos de financiamento do sistema.

Com relação à reforma administrativa, que possibilitou a concentração do poder e a centralização do sistema, foi criada a Direção Geral da Seguridade Social (DGSS), no Ministério do Trabalho e Seguridade Social, em substituição ao B.P.S.; e eliminou-se o Conselho Geral das Prestações Familiares. As três principais caixas de fundos de pensões foram transferidas para a DGSS, onde também foram fundidos os programas de seguro de doença independentes, incorporados os programas de seguro-desemprego e fundidos os programas de salário-família e auxílio-maternidade.

As demais caixas paraestatais sofreram intervenção do poder Executivo, reestruturando-as e restringindo sua autonomia com a designação, por este poder, dos seus diretores.

A reforma administrativa, no entanto, deixou fora da DGSS sete caixas de pensões e duas de doenças, além de numerosos programas para o setor público civil e militar, evidenciando a sua incapacidade de uniformizar o sistema, unificá-lo, eliminar privilégios e reduzir a estratificação, apesar do seu elevado grau de estatização.

Com relação ao financiamento, houve uma centralização dos aportes e tributos e o rebaixamento do valor dos benefícios, além da introdução do IVA – Imposto sobre Valor Agregado, somando-se ao tradicional modelo de contribuição tripartite.

Com o objetivo de reduzir os impostos e contribuições sobre as atividades produtivas, foram rebaixadas as contribuições dos empresários, unificadas as dos trabalhadores, eliminados vários impostos e dada maior importância ao IVA, como fonte de financiamento do sistema (Papadópulos, 1991:78)

Essa tendência de redução do peso das contribuições, consolidada pela reforma tributária, alterou-se nos anos 80, em conseqüência da crise recessiva e da necessidade de realizar ajustes fiscais para cumprir as metas fixadas pelo FMI, quando posteriores aumentos das contribuições não foram compensados com uma diminuição do IVA.

A evolução das finanças da Seguridade Social mostra que a partir de 1978 tornou-se mais agudo o desfinanciamento do sistema, configurando um processo de desequilíbrio financeiro que, em 1982, atingia a situação deficitária de 81% da receita (Mesa-Lago, 1985).

Quanto aos benefícios, a reforma procurou dificultar os requisitos para qualificação para os de prestação continuada, aumentando a idade para retiro, reduzindo as condições para retiro prematuro e as causas de pensões de sobrevivência, eliminando também benefícios especiais. Outro recurso, utilizado para reduzir as pesadas despesas do sistema, foi a desvalorização do valor real dos benefícios, fazendo com que a prestação média tenha caído durante toda a década de 70, sendo ademais corroída pelas altas taxas de inflação.

No setor saúde, caracterizado pela pluralidade institucional e de regimes, pouco foi feito no sentido de coordenação, visando a um sistema nacional de saúde. Até os anos 80 o Uruguai apresentava as seguintes modalidades de cobertura do risco de enfermidade:

- regime de assistência médica pública – do qual participam vários organismos estatais, prestando serviços preventivos e curativos, especialmente à população de baixa renda, embora seja aberto a toda a população e seja financiado pelo Orçamento Geral da União;
- regime de assistência médica privada, que comporta dois setores bem diferenciados: assistência médica particular e assistência privada coletiva (esta última composta pelas mutualidades – associações assistenciais e cooperativas de profissionais – e serviços financiados por empresas).
- regime de seguros sociais de doença – unificados e administrados, a partir de 1979, pela DISSE – Direção dos Seguros Sociais por Doença. Trata-se de um regime obrigatório, prestando assistência médica através de instituições privadas, em casos de riscos de doença previstos na legislação da Seguridade Social;
- regime de cobertura a cargo do empregador, que cobre a perda do salário para os trabalhadores do setor privado que não estão incluídos nos seguros obrigatórios.

As pessoas públicas não-estatais, criadas a partir dos anos 50 e administradas e financiadas de modo tripartite, gozavam de grande autonomia face ao Executivo até 1968,

quando foram impostas as primeiras medidas interventoras, progressivamente ampliadas e aprofundadas ao ponto de unificar os diversos regimes. Em 1973, o poder Executivo decretou a criação da Comissão Interventora de Doença e Invalidez, intervindo nos órgãos gestores dos seguros e concentrando em um fundo único as cotizações. Em 1975 completou-se a etapa de organização e unificação parciais com a criação de um serviço descentralizado – Administração dos Seguros Sociais por Doença – vinculado ao Executivo e sem a participação de trabalhadores e empregadores. Com o Ato Institucional em 1979, este órgão foi suprimido no bojo do processo de concentração e verticalização, criando a Direção de Seguros Sociais por Doença como unidade da DGSS. Porém, permaneciam fora do regime importantes setores do comércio, trabalhadores rurais e domésticos, e os setores incluídos gozavam de diferentes níveis de cobertura.

A intervenção governamental no setor mutualista de prestação de serviços de saúde também afetou a crise financeira deste sistema, na medida em que passou a depender de tabelas de pagamento de serviços definidas pelo poder público, defasadas em relação aos preços de mercado, além do tabelamento das cotas mutuais e do controle das inversões financeiras. Com a crise econômica se agudizando, a classe média teve que abandonar seus planos nas mutualidades, passando a recorrer aos serviços públicos, com um índice de deserção de cerca de 8% só no ano de 1982.

O esgotamento das mutualidades como alternativa para garantir a cobertura de saúde, dado a impossibilidade da sua universalização e ao alto grau de concentração na capital, também não foi compensado pelo incremento dos serviços públicos que, ao contrário, deterioraram-se em função da queda do gasto público para o setor (de 9,1% em 1974 para 6% em 1982).

Em outros termos, o processo de reforma no Uruguai conseguiu diminuir o alto custo da Seguridade Social e reduzir o aporte estatal para o setor saúde, alcançou unificar e uniformizar parcialmente os benefícios, contribuições e regimes de assistência através de um processo de crescente intervenção estatal. No entanto, o sistema de Seguridade Social segue sendo altamente fragmentado, descoordenado, com a preservação de privilégios, diferentes condições de acesso à assistência, irracionalidade na organização administrativa e elevado nível de estratificação.

No Chile, o governo militar iniciou o processo de reforma da Seguridade em 1973, no contexto da configuração de um Estado autoritário, policial e excludente – por oposição ao Estado de compromisso distribuidor – reservando-se o papel de guardião do mercado e não mais promotor do desenvolvimento econômico-social.

As profundas mudanças operadas na sociedade chilena traduziam um duplo e complementar processo: a tendência privatizante no âmbito da economia e dos serviços sociais – com a transferência das atividades e funções públicas para o setor privado – e a tendência estatizante no campo político – em decorrência do fortalecimento e concentração, no Executivo, do poder político.

A redução do tamanho do Estado, acompanhada da privatização da economia, conduziu a uma transferência massiva de recursos para o setor privado, especialmente para as entidades financeiras e as grandes empresas industriais, elevando o grau de concentração patrimonial, aumentando o desemprego e reduzindo as remunerações.

Podemos identificar dois subperíodos no processo de reformas impostas pelo governo militar chileno, o primeiro dos quais se inicia em 1973, tendo como características o lançamento das bases do projeto neoliberal e das mudanças institucionais visando a alterar o perfil do Estado e sua relação com a sociedade, além de desmobilizar e desmontar o sistema político anterior. Quando o projeto neoliberal atingiu a maturidade (Foxley, 1982), a partir de 1979, começaram a ser introduzidas reformas institucionais, especialmente na área social, que reproduziram os princípios norteadores no plano da estrutura econômica.

Essas reformas foram chamadas de modernizações pelo governo e atingiram sete áreas: política trabalhista, seguridade social, educação, saúde, descentralização regional, agricultura e aparato judiciário. Apontavam, com maior ou menor intensidade e com ritmos diversos, para a transferência de responsabilidades para o setor privado – contrapartida do papel subsidiário do Estado – a descentralização das instituições públicas, o funcionamento do mercado sem interferências e a garantia da liberdade de escolha para os indivíduos quanto à provisão e acesso aos serviços sociais básicos.

Vamos tratar aqui apenas do primeiro subperíodo, de 1973-79, cujas reformas no sistema previdenciário visaram alcançar maior uniformidade e redução do gasto público social, ou seja, promovendo a normalização e racionalização do sistema, colocando-se portanto dentro dos mesmos marcos das reformas introduzidas nos demais países vizinhos no período autoritário. As mudanças profundas sofridas pela Seguridade Social chilena no segundo subperíodo inscrevem-se em um modelo de reforma neoliberal, distinguindo-se portanto, do simples projeto centralizador/burocrático identificado até agora. Nesse sentido, será tratado posteriormente como um modelo à parte de reforma liberal/produtivista.

Como vimos, o sistema de Seguridade chileno era razoavelmente equitativo, apesar de suas diferenciações internas, e não obstante a existência de setores mais favorecidos o sistema era progressivo, mesmo que se considere que os valores de transferência fossem modestos. A despeito de seu alto e crescente custo, o sistema estava equilibrado, em função das elevadas contribuições e do expressivo aporte estatal (as contribuições diminuíram entre 1970 e 73 de 62,3 para 56,0 e o aporte estatal aumentou, no mesmo período de 34,2 para 40,2).

O governo militar iniciou as reformas na Seguridade alegando o seu alto custo para o Estado, sua regressividade e deficiências administrativas, e introduzindo medidas que visavam a racionalizar e uniformizar (parcialmente) o sistema, reduzindo a multiplicidade de regimes paralelos e de instituições, eliminando assim os privilégios mais onerosos.

Nesta primeira etapa das reformas já se configurava uma disputa entre duas agências do governo: a Superintendência de Seguridade Social, que reunia especialistas da previdência defensores da necessidade de mudanças com base nos princípios de universalidade e uniformidade, da manutenção do sistema de repartição e da administração tripartite, e a agência de planejamento (ODEPLAN – fortaleza dos neoliberais), cujos técnicos propunham a substituição do sistema vigente pelo fundo de capitalização individual, isto é, a privatização da Seguridade Social.

Durante os primeiros anos ainda prevaleceram as concepções do grupo reformador que defendia a melhoria do sistema existente, mas, a partir de 1980, pelo conteúdo das reformas, ficou evidenciado o peso dos neoliberais na formulação da política previdenciária.

Segundo Racsynski (1991:63), esta primeira fase esteve marcada por:

- uma redução significativa do gasto público social;
- a implementação de medidas tendentes a romper a fragmentação e algumas iniqüidades do sistema;
- a redução do custo da Seguridade para os trabalhadores e especialmente para os empregadores;
- a aplicação de medidas de focalização da ação estatal nas áreas de educação e saúde nos setores pobres, e dentre estes, nos grupos mais vulneráveis;
- a realização de estudos-diagnósticos sobre a magnitude, a localização e as características da pobreza, a fim de possibilitar o controle da alocação de recursos, garantindo que apenas aqueles assim identificados fossem beneficiados com os aportes fiscais;
- estimulação da colaboração público/privado no desenvolvimento dos setores sociais, com a subcontratação de serviços específicos;
- a aplicação de medidas que significavam deslocar a assignação de recursos em saúde e educação desde a oferta à demanda, como a subvenção escolar por aluno efetivamente atendido e pagamento por serviços prestados em saúde;
- montagem da "rede social", como resposta ao elevado nível de desemprego, subsidiando diretamente a população afetada, como o Programa de Emprego Mínimo e a ampliação das pensões assistenciais.

A despeito do caráter positivo de muitas destas medidas, beneficiando os setores mais carentes e eliminando as disparidades mais acentuadas, o valor dos benefícios deteriorou-se como conseqüência da inadequação dos reajustes, com uma queda que variou de 34 a 46% em comparação aos valores de 1970. Por outro lado, a população coberta também sofreu uma diminuição no período entre 74 e 80 – caindo de 79% para 60% – com o aumento das taxas de desemprego e subemprego.

A redução das desigualdades entre os regimes para empregados e operários, e no interior destes, entre os benefícios mínimos e os mais elevados, não incluiu, no entanto, os militares, que continuaram a ter um regime separado, com valores dos benefícios até cinco vezes mais altos do que os dos civis.

As mudanças inicialmente propostas pelo governo militar, por exemplo, em relação ao setor saúde, tiveram a clara adesão das camadas médias de profissionais, cuja concepção liberal havia sido ameaçada com a proposta do Sistema Único de Saúde no governo de Allende e fora boicotada pelo Colégio Médico. A arraigada concepção elitista dos setores profissionais, expressa desde suas origens na diferenciação dos regimes da Seguridade Social, parecia mais uma vez reafirmar-se, facilitando a passagem das medidas privatizantes introduzidas na prestação dos serviços de saúde, como a diferenciação dos usuários segundo sua capacidade de pagamento. No entanto, com o aprofundamento do processo de privatização, reduzindo o gasto social público, introduzindo a

presença das seguradoras privadas e adotando uma política pública de focalização da ação estatal, o Colégio Médico manifestou-se contrário a tais medidas, que estavam implicando um elevado custo social para a população chilena e a desmontagem das estruturas que caracterizaram o alto padrão de atenção à saúde naquele país (Tetelboin & Salinas, 1984).

O governo militar precocemente realizou uma reforma administrativa, cujos eixos foram a regionalização – com a criação de três níveis: regional, provincial e municipal, para os quais foram desconcentradas funções do nível central – e a criação de um novo regime municipal, ficando a cargo do município a competência e os recursos para planejar e executar o desenvolvimento local (Raczynski, 1991:66). Passaram a ser atribuições dos municípios, por exemplo, a realização de diagnósticos sociais, a administração da rede social, a gestão de estabelecimentos de saúde e educação, etc.

No setor saúde, o processo de reforma, iniciado com a racionalização das funções do Ministério da Saúde na primeira etapa do governo, aprofundaram-se a partir de 1979 com a separação da função normativa, atribuída ao Ministério, da prestação de serviços, que passou a ficar a cargo das 27 unidades descentralizadas – que substituíram o antigo SNS – ficando os recursos financeiros sob controle de um Fundo Nacional de Saúde, o FONASA.

A reorganização do SNS – principal responsável pela proteção da saúde de grande massa da população – em serviços regionais, administrados autonomamente como empresas privadas e competitivas, foi informada pelo princípio de que a concorrência conduziria a uma maior eficiência (Vergara, 1981). Toda a rede de ambulatórios foi repassada aos municípios e os demais serviços de saúde passaram a gozar de autonomia no sentido técnico, orçamentário e administrativo, a despeito de sua subordinação à política ministerial, podendo passar parte de suas funções à municipalidade ou a serviços privados contratados.

Este processo de descentralização da execução das ações de saúde vinculava-se à perspectiva de privatização de todo o sistema, seja pela introdução da lógica competitiva no seu interior, seja pela generalização da cobrança de parte dos serviços diretamente aos usuários, seja ainda pela alocação de recursos na compra de serviços ao setor privado. O processo de reforma, no entanto, sofreu forte oposição do Colégio Médico, mobilizando outros grêmios e organizações de usuários no debate com o governo acerca da privatização do sistema, de tal forma que, ao final, resultou em um sistema misto com predomínio estatal (Raczynski, 1991:69).

Outro fator que dificultou o aprofundamento das mudanças foi o fato de que o mecanismo de pagamento dos serviços prestados por fatura, incentivava fraudes e o sobrefaturamento, levando ao conseqüente déficit nos orçamentos municipais, o que obrigou o FONASA a impor tetos.

Até então, os dois sistemas existentes, o SNS para operários e o SERMENA para empregados, funcionavam com lógicas distintas: o primeiro era um sistema público e gratuito, enquanto o segundo comportava o princípio da livre-eleição e a complementação dos gastos pelos usuários. Com a reforma do SNS e a extinção do SERMENA, introduziu-se a possibilidade dos empregados serem atendidos na rede pública e os

operários fazerem uso da livre eleição com complementação do pagamento, limitando o serviço totalmente gratuito apenas à faixa de renda mais baixa.

A modificação substantiva do sistema, no sentido de aprofundar a privatização, viria juntamente com a reforma previdenciária em 1981.

Até este momento o processo de reformas no Chile inseriu-se no mesmo modelo de centralização do poder, uniformização, unificação e privatização da atenção à saúde que caracterizou a ação dos governos militares no Cone Sul. Além destas características comuns observa-se, no caso chileno, a existência da intenção de reverter o padrão de proteção social montado anteriormente, por exemplo, com as medidas de focalização e a descentralização, indicando a gestação de um novo modelo de reforma da relação Estado/sociedade e da Seguridade Social.

Em resumo, podemos afirmar que as reformas levadas a cabo pelos governos militares no regime autoritário-burocrático, caracterizaram-se pela tentativa de exclusão do processo decisório das políticas sociais das forças mobilizadas em torno da questão social durante o período populista, de forma a eliminar o jogo político da barganha e pressão exercidas pelas categorias de trabalhadoras e intermediadas pelas organizações sindicais e pelos partidos políticos. A despolitização da questão social correspondeu, ao mesmo tempo, ao fortalecimento das estruturas burocráticas do executivo, à valorização da tecnoburocracia e das medidas racionalizadoras, levadas a cabo em um contexto de supressão da cidadania política e eliminação dos canais de representação e organização das demandas sociais.

A centralidade do papel do Estado mudava, da sua função de provedor, para a de planificador e racionalizador das estruturas, regimes e instituições que constituíram o sistema altamente fragmentado e estratificado que correspondeu à montagem do padrão de Seguridade Social nestes países.

A maior uniformização e unificação do sistema corresponderam à necessidade de romper a fragmentação e diferenciação, bases do poder das estruturas corporativas, concentrando no aparelho burocrático estatal o poder decisório.

O maior ou menor grau em que estas mudanças ocorreram deve ser creditado tanto ao peso dos componentes estatais/societários consolidados na experiência anterior, quanto ao projeto governamental de alteração do papel do Estado em relação ao desenvolvimento econômico e ao social.

A possibilidade de implantar medidas mais ou menos radicais explica-se também em função da força da coalizão governamental, decorrente tanto do apoio das camadas médias ameaçadas com a agudização da luta de classes no período anterior como do seu sucesso econômico, além do seu poder de repressão às organizações contestadoras, bem como da eficácia política das medidas legitimadoras no campo das políticas sociais, seja com a extensão da cobertura, redução dos privilégios e/ou tratamento focal para aqueles que sofriam os piores efeitos do modelo adotado.

O sucesso das reformas pode também ser creditado à sua inserção em um processo mais geral de reformulação do aparato estatal e da sua relação com a sociedade, de forma a libertar-se das peias legais e administrativas representadas pelas estruturas e instituições emergentes e consolidadas durante o desenvolvimentismo populista.

A mudança, no entanto, foi também condicionada pelo nível de resistência apresentado pelas instituições corporativas e de auto-ajuda, bem como pelo lugar que elas tradicionalmente ocuparam no sistema de Seguridade e na cultura política local.

A substituição dos mecanismos de representação corporativos por canais burocráticos teve um sentido claro de privilegiamento dos interesses dos produtores privados de serviços, especialmente no caso da atenção à saúde, como se evidencia na redução dos serviços públicos, na deterioração da rede existente e na introdução de diferentes modalidades de privatização da lógica estatal.

Mesmo naqueles casos em que o governo militar seguiu atribuindo um papel central para o Estado na proteção social, com a ampliação da cobertura e da pauta de benefícios, não ocorreu uma maior participação dos recursos fiscais para financiar estas políticas. Ao contrário, a redução do gasto público social marcou todos os governos neste período sendo que as medidas de ampliação da proteção social, quando ocorreram, foram custeadas por recursos parafiscais. As tentativas de desonerar o trabalho, substituindo contribuições por outras fontes de custeio não foram exitosas, de forma que ao final do período, quase todos os países apresentavam um desequilíbrio financeiro semelhante àquele que havia justificado a intervenção e controle estatais.

A recorrência ao aumento das contribuições dos trabalhadores para financiar o déficit dos sistemas ocorreu de quatro formas: pelo aumento das alíquotas de contribuição; pela incidência de novos tributos e contribuições patronais sobre a folha de salários, sendo repassada ao custo dos produtos; pela introdução de modalidades de pagamento de parte dos serviços pelos usuários; pela desvalorização do valor real dos benefícios que também tinham sido depreciados em função das altas taxas inflacionárias.

Assim, podemos afirmar que a reforma centralizadora/burocrática, embora tenha na maioria dos casos alcançado retirar das organizações corporativas e partidárias o controle sobre o recurso de poder que representava a política social, não alcançou, no entanto, quebrar a estrutura medular do Sistema de Seguridade Social que havia sido montado anteriormente, preservando a estreita base financeira, a existência de regimes especiais e de um elevado grau de estratificação nos benefícios, a centralidade do Estado na prestação e/ou alocação dos recursos e definição do formato da proteção social e as distorções que caracterizaram o sistema, como a evasão, a irracionalidade e improdutividade, os altos custos administrativos, a corrupção e o clientelismo.

A década de 80 vai ser caracterizada, na América Latina, pela ocorrência de dois fenômenos concorrentes e simultâneos: a profunda crise econômica e o endividamento externo, na economia, e os processos de transição à democracia, no campo da política.

A crise econômica que afetou os países centrais nos meados dos anos 70 e no início dos anos 80 transmitiu-se aos países latino-americanos pela via do comércio e pela do financiamento. O endividamento foi o principal instrumento utilizado pelas economias latino-americanas para fazer face à crise dos anos 70, o que levou a um enrijecimento das possibilidades de enfrentamento da crise nos anos 80, já que se encontravam em uma situação muito mais desfavorável que na década anterior: alto nível de endividamento, aceleração inflacionária e custos financeiros crescentes (Tolkman, 1985).

Este quadro dramático foi agravado com a contração do financiamento externo e através da transmissão via comércio exterior, com o estancamento dos mercados nos países desenvolvidos e a deterioração dos termos de intercâmbio.

Em resumo, os países latino-americanos encontraram-se, neste segundo momento crítico da crise econômica internacional, em uma situação de enorme dependência do sistema financeiro internacional através do aumento da taxa de juros, dos acordos para renegociação e pagamento dos serviços da dívida, transformando-se em verdadeiros exportadores de capital em um círculo vicioso sem precedentes na história das relações econômicas mundiais. Em outras palavras, a dependência manifesta em relação ao sistema financeiro e aos mercados importadores assumiu uma feição própria neste período: endividamento. Os pagamentos dos serviços da dívida, as medidas de contenção das importações e a busca de superávits comerciais com o incremento à produção para exportação, a subordinação às medidas recessivas impostas pelo FMI, são evidências de que a dinâmica latino-americana, mais uma vez, estaria sendo capitaneada pelas necessidades decorrentes da acumulação central.

Em 1982, após mais de 30 anos de crescimento, caiu o PIB em toda América Latina e muitos países, incluindo os maiores e mais diversificados, viram-se em dificuldades para cumprir os compromissos com os encargos da dívida externa, submetendo-se ao monitoramento do FMI e adotando políticas recessivas de ajuste que debilitaram seriamente as economias da região, provocando um processo de desindustrialização (exceto no Brasil). Os custos sociais do ajuste foram imensos, com crescentes taxas de desemprego, queda nos salários reais e uma profunda deterioração das condições de vida da população da região, com um significativo aumento das desigualdades sociais (Fleury Teixeira, 1989).

A queda no poder aquisitivo dos salários, a redução da renda e do consumo pessoal, o aumento do desemprego e do subemprego, a contração do gasto público social, são todos fatores que afetam diretamente aos sistemas de Seguridade Social seja pelo lado da demanda – aumentada em termos de benefícios e assistência, com a deterioração das condições de vida –, seja pelo lado da oferta de bens e serviços –, já que ocorre uma redução conjunta dos aportes estatais e das contribuições sobre a massa salarial, implicando no desequilíbrio financeiro dos sistemas, no sucateamento da rede de serviços e na desvalorização dos benefícios.

Simultaneamente, muitos países iniciaram um processo de transição à democracia ainda nos anos 80, de tal forma que as ditaduras militares que vigoraram, especialmente no Cone Sul nas duas últimas décadas, desapareceriam da região até o início dos anos 90.

Seguindo a tipologia desenvolvida por O'Donnell (1987) para identificar os tipos de transição *por colapso* ou *pactadas*, podemos supor que, embora em ambos os casos venha a ocorrer uma explosão das demandas reprimidas no período autoritário, as condições de enquadramento das demandas sociais vão depender dos seguintes fatores:

- na economia, o crescimento econômico durante o período autoritário e o grau de destruição das bases econômicas para sua retomada, além do comprometimento do novo governo com as instituições financeiras internacionais;

- no campo da política, pelo grau de controle que as forças conservadoras vinculadas ao regime autoritário detêm sobre a agenda do novo governo, bem como sobre as instituições estatais, por um lado, e da presença das organizações sindicais e partidos de esquerda na organização das classes populares e na sua capacidade de obter o apoio das camadas médias, por outro lado. Ainda restaria lembrar a possibilidade da emergência de novos atores sociais e de organizações do setor popular, como os movimentos sociais urbanos, capazes de introduzir uma dinâmica menos corporativa no tradicional jogo político, alcançando uma identidade política mais unitária que não reproduza as profundas fragmentações do mercado.
- Do ponto de vista setorial, as políticas sociais vão depender tanto da organização dos movimentos reformadores, em termos da produção de um projeto técnico e social de mudança e das suas estratégias de implementação, como do nível de deterioração tanto das condições de vida e trabalho quanto das instituições prestadoras dos serviços. O êxito dos governos anteriores em quebrar a espinha dorsal montada no campo da proteção social pelos governos populistas, o saneamento financeiro das instituições e a possibilidade de introduzir uma maior amplitude e diversificação da base financeira da Seguridade Social, certamente serão fatores determinantes do curso subseqüente das reformas.

No caso dos países que vimos analisando até o momento, podemos identificar com nitidez dois modelos de reforma da Seguridade Social, além da tentativa iniciada pelos regimes autoritário/burocráticos: um modelo universal/publicista e um modelo liberal/produtivista.

Se bem que como modelos de reforma eles tenham orientado a ação política e institucional de diferentes grupos competitivos em cada um dos países, como experiências concretas foram corporificados em dois casos e momentos específicos: o Brasil da Nova República e a segunda fase de reformas da ditadura Pinochet, no Chile.

Neste sentido, vamos tratar os dois modelos a partir destas experiências específicas, de forma a permitir, posteriormente, identificar elementos de cada um deles em outras realidades e tecer considerações de ordem mais geral.

A REFORMA LIBERAL/PRODUTIVISTA: QUEBRANDO A ESTRUTURA

O governo militar chileno teve como características, segundo Garretón (1990), a personalização, atribuindo ao General Pinochet a legitimidade hierárquico-institucional e político-estatal, a capacidade transformadora, deslocando a relação Estado/sociedade nos marcos de um esquema neoliberal, e seu projeto de institucionalização política, expresso na Constituição de 1980, que consagra a passagem de um regime militar a um regime autoritário. Estas seriam as razões, no seu entender, para que o governo tenha podido superar a profunda crise econômica de 1981/1982, gerando inclusive mobilizações populares em 1983, que acabaram sendo controladas com a recuperação do regime militar e do projeto econômico, retardando a transição à democracia neste país.

Em 1980, foi decretada a criação de um novo sistema de Seguridade que alterou radicalmente a estrutura anteriormente existente, indicando uma verdadeira quebra da espinha dorsal do sistema corporativo, recolocando a questão da proteção social nos marcos de uma nova relação Estado/sociedade, baseada em uma lógica competitiva e produtivista de mercado. O novo sistema de pensões passou a funcionar a partir de 1981, (coexistindo ao lado do antigo – progressivamente em extinção – que permaneceu com aqueles que não quiseram mudar para o novo sistema), e sua principal inovação foi o total rompimento com o sistema de repartição, criando um seguro privado, porém obrigatório para os assalariados (voluntário para os autônomos) que entravam no mercado de trabalho a partir desta data.

Neste sentido, o novo sistema diferia do antigo de caráter tripartite com base em uma ação solidária e em uma função redistributiva da ação estatal, alterando o papel do Estado de forma que agora ele apenas usava seu poder para compelir os trabalhadores a escolherem um seguro privado, definir as regras para o seu funcionamento e fiscalizar sua operação. Também o papel dos empregadores, como financiadores diretos do sistema, deixou de existir. Foi autorizada a formação de sociedades anônimas para administrar os fundos de pensões – as Administradoras de Fundos de Pensões – AFPs – com direito a cobrar por seus serviços, onde era aberta uma conta individual para cada trabalhador que a tivesse escolhido, acumulando ali suas contribuições mais o resultado (positivo ou negativo) das operações financeiras realizadas no mercado de capitais. Ou seja, a contribuição do trabalhador (10% da remuneração), menos a taxa de serviços, era acumulada em uma conta de capitalização, à qual somavam-se os resultados da rentabilidade das aplicações financeiras, em uma taxa de retorno variável, embora com uma média garantida pelo Estado.

A legislação também permitia a realização de aportes voluntários, para complementar sua aposentadoria, com isenção tributária dentro de certo limite, e a antecipação da aposentadoria, desde que os recursos gerados tivessem atingido um mínimo de 70% em relação às remunerações tributáveis.

Enquanto as AFPs administravam o benefício de pensões e aposentadorias (uniformizadas no sistema novo e com diferenciações no antigo), os demais benefícios continuavam sendo administrados pelo sistema antigo, embora as prestações e condições de aquisição tenham sido uniformizadas para os programas de salário-família, desemprego e riscos profissionais.

Na área de saúde, foram criadas seguradoras privadas, as Instituições de Saúde Previdenciária – ISAPREs – que recolhiam a contribuição obrigatória para assistência médica, daqueles que preferissem filiar-se a uma ISAPRE do que permanecer no sistema de livre escolha do setor público (FONASA), passando tais instituições a fornecer assistência médica, no mínimo igual à do FONASA. Somente os segurados das AFP's poderiam optar por uma ISAPRE, passando a escolher entre vários planos, de acordo com sua capacidade de pagamento. O sistema público garantiria medicina preventiva universal e assistência a saúde para os que não tiveram condições de optar por um dos plano de seguro-saúde.

Assim, por esta reforma, ficou legalmente regulamentada a estratificação do acesso à distintas qualidades e quantidades de serviços de saúde, segundo o nível de in-

gresso da pessoa ou família (Rajs, 1992), reservando ao Estado o papel de promoção da saúde, atendimento aos mais necessitados e, dentre estes, a focalização na atenção aos grupos mais vulneráveis, como o materno-infantil.

A mesma estratificação pode ser encontrada em termos do financiamento, como aponta Bichet (1992:13) analisando dados sobre o gasto por pessoa no sistema de saúde, para o ano de 1990: "o nível superior, estruturado no subsistema privado das ISAPRES cobre a menos de 16% da população de maior renda e dispõe de US$ 180 por beneficiário-ano; o setor assalariado de nível médio e baixo, vinculado ao subsistema de seguro social FONASA, atendido profissionalmente pelo setor público e privado, dispõe por beneficiário-ano de US$ 56, e ao fim, o setor mais pobre sem capacidade de compra de serviços de saúde, atendido por estabelecimentos estatais dispondo de US$ 47 anuais por beneficiário".

Com relação aos fundos de pensão, pode-se afirmar que a mudança de um sistema de repartição para um de capitalização elimina os problemas de desequilíbrio financeiro gerados pelas mudanças demográficas, mas torna-se altamente vulnerável ao funcionamento de um mercado financeiro nem sempre muito desenvolvido e estabilizado, de maneira que o governo teve que tomar uma série de precauções, regulando as aplicações financeiras de forma a garantir um retorno mínimo para o trabalhador.

O financiamento do sistema ficou baseado exclusivamente na contribuição do trabalhador, com a eliminação da contribuição patronal, embora, ainda assim, em menor porcentagem do que a contribuição paga ao sistema antigo, o que, por representar um aumento significativo da renda líquida, funcionou como o principal incentivo para a opção pelo novo sistema. A participação do Estado no novo sistema se deu através da transferência das contribuições do trabalhador já acumuladas, repassando-as via "bônus de reconhecimento" para as AFPs, o que provocou um aumento dos gastos imediatamente, além da perda da contribuição do segurado para o setor público, afetando gravemente o financiamento e o orçamento públicos (segundo Serra (1992) o déficit da Previdência nesse país, que variava historicamente entre 1 e 3% do PIB, elevou-se a 8,2% em 1982 e reduziu-se para 4,9% em 1990/91). Resta lembrar que estas mudanças foram acompanhadas de reformas tributárias que também diminuíram os ingressos fiscais.

No caso do setor saúde, a contribuição estatal foi reduzida a quase zero, sendo que mesmo assim o governo seguiu repassando ao setor privado a contribuição específica sobre cuidados maternos, o que representa, em termos de transferências ao setor privado, o mesmo montante que o governo destina à atenção primária municipalizada. O Estado tem também que arcar com os gastos representados pelos benefícios daqueles que permaneceram no sistema antigo, em geral os segurados que se encontravam mais próximos da aposentadoria.

Ao mesmo tempo em que ocorreu um desfinanciamento do setor público, grande quantidade de recursos avolumaram-se nas mãos das AFPs e ISAPREs, o que suporia a redução dos custos para os beneficiários, em função da concorrência entre elas. No entanto, o que ocorreu foi um processo, em ambos os casos, de ologopolização, com as maiores seguradoras retendo quase que a totalidade do mercado, de tal forma que não se processou a esperada redução dos custos administrativos e taxas cobradas.

Atualmente, o sistema privado concentra recursos da ordem de 25% do PIB, em um mercado fortemente oligopolizado, conferindo benefícios a uma população que não ultrapassa 80 mil pessoas.

A reforma do sistema de pensões e aposentadorias não incluiu o sistema específico dos militares, que permaneceu a parte. No sistema antigo, a reforma não operou a fusão dos fundos nem a uniformização legislativa das instituições, mas o Ministério do Trabalho passou a indicar os diretores das caixas, já que a administração tripartite fora eliminada.

A redução do gasto público social em setores como saúde e educação, além do aumento das taxas de desemprego e subemprego e a concentração da renda, tiveram seus efeitos deletérios parcialmente compensados com uma política de alocação muito seletiva dos recursos públicos, criando a "rede social" compensatória, destinada a prestar assistência aos mais necessitados. Esta focalização concentrou-se na ajuda financeira a famílias de baixa renda e em programas de atenção materno-infantil e promoção social. A efetividade destes programas manifestou-se com a queda dos indicadores de mortalidade infantil, dissociando, pela primeira vez, a deterioração das condições econômicas de sua manifestação em um indicador antes considerado altamente sensível.

No entanto, a perda do poder aquisitivo dos benefícios assistenciais, ao longo dos anos 80, mostrou a fragilidade das medidas compensatórias, que se bem tenham atuado para garantir a sobrevivência dos mais necessitados, inclusive em função da boa rede de serviços públicos anteriormente existente, não pôde substituir as perdas da fonte de renda e do desemprego, levando a um empobrecimento relativo e absoluto dos estratos médios e mais baixos da população (Raczinski, 1991)

A reforma chilena, que pela primeira vez quebrou a espinha dorsal do sistema de Seguridade montado pelos governos populistas, alterando a lógica solidária em direção a um parâmetro produtivista, no qual os beneficiários tornaram-se sócios de um projeto de desenvolvimento econômico afiançado pelo Estado e altamente dependente da sorte do mercado financeiro. Criou-se um novo sistema de compromissos, mais adequado à nova fase de acumulação, que requer maior produtividade em alguns setores dinâmicos, enquanto os mais atrasados são desvinculados deste processo recebendo um tratamento diferencial. Não se trata mais de um sistema de exclusão, em um processo de cidadania regulada pela condição de trabalho, em um lógica de barganha em que se supõe o comprometimento inelástico do Estado na provisão dos bens e serviços; ao contrário, o novo sistema é inclusivo, embora segmentando a clientela em um novo padrão de cidadania universalizada, porém estratificada pela lógica da produção. A estratificação em moldes de mercado econômico, e não de barganha política, requer, no entanto, a força de coerção do Estado, para exigir a obrigatoriedade da vinculação ao sistema, por um lado, e sua presença para garantia mínima de um funcionamento que não seja regido apenas pela lógica da acumulação em detrimento da legitimidade garantida pelo mínimo de proteção social.

A participação estatal também ocorreu na forma de um desfinanciamento do setor público e na transferência de recursos ao setor privado, assumindo os custos financeiros da mudança, e viabilizando, com os recursos destinados a políticas sociais a constituição de uma nova ordem econômica, com clara hegemonia do capital financeiro.

A contradição começa a se instaurar quando os valores dos benefícios garantidos pelo setor público chegam a se deteriorar a tal ponto que comprometem a eficácia dos programas de focalização, em um contexto em que a repressão tenha dado lugar ao processo de transição democrática.

O governo democrático que assumiu em 1990 reconheceu a necessidade de atenuar a grande dívida social gerada no período autoritário, em função do aumento da pobreza absoluta e do empobrecimento dos setores médios. No entanto, o êxito econômico do modelo neoliberal – o PIB *per capita* chileno cresceu 9,6% entre 1981-89, comparado com uma queda de 8,3% no mesmo indicador para o conjunto da região – levou o novo governo a considerar necessário manter as bases do crescimento que privilegiaram a empresa privada e a exportação. A busca da compatibilização entre o resgate do papel redistributivo do Estado com a manutenção das bases do processo de acumulação encontra seu ponto de estrangulamento na falta de recursos financeiros para sustentar uma política pública que, mesmo mantendo o sistema segmentador/segregador criado na proteção social, seja capaz de atenuar as discrepâncias e aumentar o valor real dos benefícios destinados aos setores mais carentes.

A reforma tributária de 1990 foi a resposta encontrada para elevar os recursos destinados ao gasto público social, reservados ao aumento do valor dos subsídios monetários às famílias mais pobres e à recuperação da rede de serviços e salários dos profissionais. A impossibilidade de cobrir todos estes gastos com recursos fiscais, sem comprometer o modelo de acumulação tem levado o governo a buscar o apoio de organizações não-governamentais na prestação dos serviços, diversificando a sua compreensão da participação do setor privado. Foi criado o Fundo de Solidariedade e Inversão Social – FOSIS, funcionando como um Banco de Projetos Sociais, visando apoiar e promover projetos de participação e auto-ajuda comunitária, destinados a superar a pobreza e a marginalidade.

Os novos programas e políticas estão inspirados em uma concepção descentralizadora, que, embora assumindo a nova estruturação dada ao aparato de políticas sociais, procura incorporar a participação como forma de reduzir desigualdades e aumentar a legitimidade, além de aportar recursos ao sistema.

A possibilidade de compatibilização das demandas emergentes, dos usuários e dos trabalhadores da área social, por uma melhoria do padrão de serviços e benefícios, com base em mecanismos de aumento da eficiência e produtividade, tanto no setor público quanto no privado, encontra como limites os interesses e práticas já consolidados no interior do sistema e a necessidade de preservação das taxas de crescimento, gerando tensões nos arranjos entre acumulação e redistribuição, em um contexto de retomada da participação política e cidadã.

A REFORMA UNIVERSAL/PUBLICISTA: TENTATIVA DE DEMOCRATIZAÇÃO

O processo de transição democrática no Brasil pode ser visto, a partir do lugar ocupado pela questão social em cada momento, como subdividido em três etapas, que mais ou menos se superpõem à periodização institucional: o período inicial, de 1975/84, de liberalização no autoritarismo; o período do primeiro governo de transição democrática, de 1985/1990; o primeiro governo eleito pelo voto direto, que se iniciou em 1991 e foi destituído em 1992.

Em cada um destes períodos a relação entre democracia e proteção social assumiu uma característica distinta, a saber: no período inicial da transição, no qual o regime autoritário tentava controlar desde cima o processo de liberalização política, tendo como pano de fundo o fracasso do modelo econômico e a impossibilidade de contenção das demandas por participação, tem lugar a crise dos órgãos vinculados à Seguridade Social, evidenciando-se a falência dos mecanismos de financiamento e as conseqüências indesejáveis da política de privatização dos setores sociais. O espaço aberto para discussão do modelo de políticas e administração social, a necessidade de racionalizar o sistema para garantir sua viabilidade, foram fatores que operaram no sentido de ampliar a participação da oposição tanto no debate quanto na condução das instituições sociais.

Nesta primeira fase, emergiu um conjunto de novos atores sociais, articulados em torno de demandas reprimidas no campo das políticas e necessidades sociais – movimentos de profissionais, aposentados, movimento sanitário, movimentos populares e de usuários dos serviços sociais, etc. – tecendo uma nova teia em torno das questões sociais politicamente problematizadas.

Neste momento, podemos dizer que a relação entre a questão social e a democracia passava pela formação de novas identidades coletivas, novas alianças e novas práticas sociais, de tal forma a constituir-se em um elemento propulsor do processo de democratização: um segundo momento, com a ampla coalizão governamental representada pelo governo de transição albergada pelo PMDB, teve início um processo de reformulação das estruturas legais e instituições prestadoras de serviços sociais, com vistas a superar a "dívida social acumulada" durante os anos de autoritarismo. Foi uma fase em que a pobreza foi esquadrinhada em infindáveis diagnósticos que deram origem a projetos de governo e de construção de uma nova ordem social, na qual a questão social foi tomada como parte intrínseca do modelo de desenvolvimento econômico em uma sociedade democrática. Neste sentido, a questão social seria, naquele momento, a própria imagem substantiva da democracia.

Muitos dos atores e lideranças políticas e profissionais constituídos no período anterior foram chamados a ocupar postos-chave no governo, assumindo a tarefa de construir, desde dentro do aparato estatal, a nova ordem social propugnada. As distensões no seio dos movimentos expressaram-se como querelas entre aqueles que assumiram postos governamentais e aqueles que permaneceram buscando a mudança desde a sociedade civil, agrupando-se novamente por ocasião da elaboração da nova Carta Constitucional, momento em que o conhecimento da máquina estatal pareceu impre-

scindível para, articuladamente com os movimentos organizados, inscrever a questão social na ordenação legal máxima.

Por outro lado, o processo constitucional conformou-se em arena privilegiada na qual os diferentes atores se auto-reconheceram em um processo de enfrentamento e negociação desconhecidos tanto para as elites quanto para as organizações populares no país.

A impossibilidade de transformar em medidas concretas as conquistas sociais inscritas na Constituição de 1988, deu início a um processo de depuração dentro do governo de sua ala mais progressista, assumindo a partir de então um caráter nitidamente conservador.

Iniciou-se então o terceiro período, antes mesmo do novo governo de tendência neoliberal, no qual as demandas sociais começaram a ser vistas como inviáveis no contexto de recessão atravessado, comprometendo a possibilidade dos acordos internacionais acerca do pagamento da dívida externa, além de inscreverem-se em um projeto de desenvolvimento econômico-social que requer uma presença central do Estado. Neste sentido, as demandas e mecanismos propostos de política social foram vistos como empecilhos à democracia, que naquele momento se traduzia como sendo a desestatização e o favorecimento de uma economia ágil de mercado, em uma sociedade "pós-moderna".

Assim, as demandas sociais passaram a ser uma permanente ameaça à consolidação da democracia, requerendo uma transformação profunda das instituições, leis e mecanismos de financiamento da proteção social.

Com relação à primeira etapa, de liberalização do autoritarismo, na qual a rede de relações sociais e de novos atores constituídos em torno da questão social passou a ser um elemento propulsor da democratização, podemos identificar dois elementos centrais neste processo: a formação de novas identidades coletivas e a construção de projetos sociais de mudança.

O rompimento com o modelo de participação política característico do período populista e desenvolvimentista, a diversificação da economia com a formação de uma classe trabalhadora altamente especializada, localizada na região do ABC paulista, a intensa urbanização e concentração populacional em grandes metrópoles, a recente inserção dos profissionais como assalariados etc, são alguns dos fatores que podem explicar a mudança de comportamento político em relação à questão da proteção social.

Desde os anos 70, teve lugar um crescente movimento associativista em torno das necessidades sociais experimentadas pela população e das condições de trabalho e remuneração dos trabalhadores sociais, baseado nos princípios da solidariedade e da participação política. No campo da Seguridade Social podemos destacar como significativos: o movimento dos aposentados, o movimento popular em saúde, o movimento sanitário e o movimento médico.

O movimento dos aposentados emergira como resposta à crescente deterioração do valor dos benefícios e da injusta contribuição imposta aos aposentados face à crise financeira da Previdência, buscando organizar a clientela de beneficiários em defesa dos direitos adquiridos, e utilizar seu poder de *lobby* sobre as autoridades e parlamentares a fim de reverter a precária situação em que se encontram. Este movimento tem uma visão corporativa da proteção social, entendendo que seus direitos foram adquiridos mediante

contribuição em base contratual, razão pela qual entendem que a ampliação da cobertura e as funções assistenciais universalizadas devam ser separadas da função de seguro, para não prejudicá-la. No entanto, difere do tipo de barganha corporativista existente até os anos 60, porque não está baseada no poder diferencial das categorias profissionais em sua relação com o Estado.

A importância do movimento está em chamar atenção para o problema da Previdência Social, retirando-o do circuito estritamente tecnocrático, além de utilizar o conhecimento do aparato estatal e as relações políticas dos aposentados como recursos de poder e de controle do processo de implementação das políticas. Neste sentido, repete-se aqui a mesma situação anteriormente apontada com relação ao caso da Argentina, que denominamos *a revolta da cidadania*, na qual cidadãos idosos, interpelam os governos na defesa de seus direitos adquiridos, utilizando para o resgate de sua condição cidadã dos demais poderes – Legislativo e Judiciário – como forma de contrabalançar o peso do Executivo (inicialmente o Legislativo na fase de elaboração da Constituição e da legislação ordinária e posteriormente, já nos anos 90, o Judiciário com a recuperação do aumento de 147% que o Executivo se recusava a pagar), alcançando inclusive voltar a participar do Conselho Previdenciário, com as reformas do governo de transição.

O movimento popular organizou-se em torno do local de moradia, reivindicando melhores condições de vida, nas quais as demandas em relação a saneamento e atendimento médico assumiram grande relevância. O caráter policlassista destes movimentos e o fato de tomarem o Estado como alvo de suas reivindicações, trouxe para a cena política a discussão sobre a cidadania e os direitos sociais, tornando a questão da proteção social mais ampla do que as reivindicações sindicais, classistas e partidárias.

A democratização é assumida por estes movimentos como condição imprescindível para a melhoria de suas condições de vida, na medida em que o instrumento que lhes pode garantir a sua capacidade de pressão é sua experiência de organização e de participação.

Gershman (1992:265), analisando o movimento popular em saúde, aponta como seu principal dilema a conflitiva relação com o Estado, como alvo das reivindicações e elemento polar da constituição destes movimentos, cuja omissão no cumprimento do seu papel opera como interpelação através da qual o movimento se constitui para elaborar sua pauta de reivindicações; ou seja, a possibilidade de tais atores em constituir-se enquanto sujeitos políticos passa por sua relação com o próprio Estado.

O movimento médico aparece desde a década de 70 como um ator político importante, na medida em que as profundas transformações das condições de exercício da prática médica – de profissionais liberais a assalariados – acarreta uma mudança nas formas de organização e ação política de um grupo de profissionais tradicionalmente ligados a uma ideologia elitista, aproximando-os dos movimentos populares e sindicais. Restaria lembrar, a título de exemplo, que a primeira greve geral de uma categoria, ainda no final do período autoritário, foi uma greve de médicos, evidenciando a utilização, por estes profissionais, dos mesmos instrumentos de luta dos demais assalariados. As reivindicações por melhores condições salariais, base do movimento médico, foram inseridas em um projeto de discussão mais amplo, sobre a natureza da organização do sistema de

saúde, levando o movimento médico a comprometer-se profundamente com a luta pela democratização e o apoio aos movimentos populares.

Posteriormente, já no governo de transição, o movimento médico entrou em contradição com as propostas de reformulação do sistema de saúde que afetaram seus privilégios corporativos, afastando-se de uma aliança reformadora mais ampla, à qual voltaria a se integrar pelo lado das lutas em torno da ética médica em uma sociedade democrática.

O movimento sanitário emergiu também nos anos 70, no interior da Academia, concentrado nos Departamentos de Medicina Preventiva e Social, propondo-se a uma reconceitualização do processo saúde e doença, em torno das suas determinações estruturais. A introdução deste novo paradigma permite também explicar a organização social da prática médica e do complexo médico previdenciário, de tal forma que tem início aí uma proposta de reformulação do sistema de saúde, sob a consigna "Saúde é Democracia".

Aliando a produção e difusão do saber, através da criação de um conjunto de formas inovadoras de divulgação, à participação em projetos institucionais onde puderam experimentar novas práticas e à luta ideológica pela ampliação da consciência sanitária, o Movimento Sanitário alcançou traçar uma estratégia reformadora baseada na racionalização e planejamento aliados à mudança na correlação de forças na definição das políticas de saúde. Esta estratégia, formulada com base na suposição do caráter dual da saúde, como elemento potencialmente revolucionário e de consenso, pretendeu dar organicidade às lutas que se desenvolviam em torno do princípio do direito à saúde como dever do Estado, na suposição de que "o Movimento Sanitário pudesse ser o intelectual coletivamente orgânico na condução deste processo" (Escorel, 1989:186).

No entanto, a ausência de uma base popular de apoio a este Movimento, bem como a estratégia adotada de ocupação dos espaços institucionais como fundamento do processo de reforma em um governo de transição democrática de caráter nitidamente conservador, acabaram por obstaculizar o conteúdo politicamente transformador da Reforma Sanitária, voltado para mudanças na estrutura de poder no setor saúde e na sociedade (expressos no pacto firmado por ocasião da VIII Conferência Nacional de Saúde em 1986), orientando-a para as mudanças de caráter administrativo. O dilema reformista (Fleury Teixeira, 1987) – pelo qual a reforma não pode ocorrer fora do Estado mas ao insertar-se nele, assim o fazendo, não alcança transformá-lo – impede a cada momento que a estreita base social deste movimento seja ampliada ao mesmo tempo em que propicia o permanente aprofundamento de sua base técnica.

As conquistas plasmadas na Constituição de 1988, em relação a toda a Ordem Social, são tributárias da proposta formulada pelo Movimento Sanitário e pela sua organicidade. As dificuldades subseqüentes em levar adiante as propostas formuladas acabam por identificar a Reforma Sanitária como uma reforma administrativa, ainda que provavelmente a mais importante mudança realizada no campo das políticas sociais em um contexto democrático no Brasil.

O governo de transição, autodenominado de Nova República, propôs-se a reverter o tratamento anteriormente dado à questão social através: da eliminação dos anéis burocráticos que levavam ao privilegiamento dos produtores privados na alocação de recur-

sos, aumentando a transparência no processo decisório; da alteração das competências administrativas desconcentrando funções e recursos de forma a resgatar a dimensão federativa com o fortalecimento do papel dos Estados e Municípios; da ampliação dos canais de participação, tanto dos profissionais quanto dos beneficiários, em uma gestão colegiada nos órgãos encarregados da formulação e execução das políticas sociais; da moralização da atuação da burocracia e do aumento do controle dos setores empresariais quanto à evasão das contribuições sociais e prestação dos serviços à população; da recuperação do equilíbrio financeiro e da melhoria dos valores dos benefícios.

Para dar conta de tal processo de mudanças tornava-se necessário proceder a uma reforma administrativa visando à racionalização, controle e introdução de práticas democráticas e descentralizadas; à elaboração de uma reforma tributária capaz de dotar os níveis estaduais e municipais de recursos necessários ao desempenho das novas atribuições, tornando-os mais autônomos em relação ao governo central e às práticas clientelísticas; à reformulação do arcabouço legal de forma a remover o "entulho autoritário" e dotar a sociedade de instrumentos democráticos que garantissem os direitos da cidadania.

O projeto de desenvolvimento no qual se inseria esta proposta de mudança estava calcado ainda no papel do Estado como indutor do crescimento econômico e como responsável pela distribuição da riqueza social através de políticas sociais compensatórias e promotoras do desenvolvimento social. A expectativa de compatibilização entre acumulação e redistribuição não levou em conta, no entanto, a explosão das demandas reprimidas em um contexto altamente recessivo e de reinserção da economia nacional em uma nova etapa da divisão internacional do trabalho, para a qual o país encontrava-se francamente em desvantagem, seja pelo acúmulo representado pelos encargos da dívida, seja pela baixa produtividade e qualidade dos produtos defasados em relação à tecnologia dos países avançados na década perdida (anos 80), seja ainda pela arraigada cultura prebentária e clientelista que articula, através do aparato estatal, o setor empresarial, os políticos tradicionais e suas clientelas cativas e mesmo a massa de miseráveis concentrada nas periferias urbanas.

O processo de reforma administrativa que se iniciou no interior da Previdência Social – nos setores de benefícios, informática, arrecadação e saúde – encontrou como entraves principais os próprios governantes – da Presidência da República ao Congresso – cujas práticas clientelistas se realizam através dos órgãos de política social, os setores empresariais que se beneficiam com o fornecimento de insumos e da prestação de serviços e a burocracia vinculada a práticas corruptas. Também se opuseram às mudanças os responsáveis pela política econômica por considerarem-na inflacionária, os organismos internacionais por discordarem da ampliação do papel do Estado e os profissionais por terem seus privilégios corporativos ameaçados.

A correlação de forças reformista compunha-se dos novos burocratas oriundos das entidades que lutaram pela democratização, os partidos de esquerda (mesmo nem sempre acreditando na viabilidade da mudança), os movimentos sociais, os governantes de nível local e algumas frações de empresários fornecedores de insumos e prestadores de serviço que haviam sido excluídos anteriormente (como os produtores nacionais de medicamentos e as entidades filantrópicas).

O enfrentamento maior se daria por ocasião da elaboração da Carta Constitucional, na qual finalmente a correlação reformista conseguiu inscrever no texto constitucional, sob o título da Ordem Social, os princípios da universalidade, equidade, uniformidade e eqüivalência, irredutibilidade dos valores dos benefícios, gestão democrática descentralizada e participativa.

Estes princípios orientariam a organização da Seguridade Social, pela primeira vez afirmada legalmente como compondo-se das ações e serviços nas áreas de previdência, saúde e assistência social, assumidos como função pública, sob a égide do Estado.

A utilização do conceito de Seguridade representou uma inovação importante, na medida em que houve uma dissociação parcial entre proteção social e vínculo contributivo, assumindo no mesmo nível, os benefícios contributivos e os assistenciais. No entanto, a manutenção da separação funcional entre previdência, saúde e assistência revela a incapacidade de se superar uma concepção da proteção social como seguro, à qual vão se superpondo programas assistenciais e diversificando-se a clientela, de tal forma que se pode falar de um sistema de Seguridade Social híbrido, ou seja, orientado por princípios e práticas concorrentes, originadas de uma base contributiva individual de um lado, e de programas distributivos assistenciais de outro (Teixeira, 1990).

A materialização da Seguridade ficou por conta da criação do Orçamento da Seguridade Social, exigência que trouxe maior visibilidade e possibilidade de controle social sobre a alocação dos recursos sociais. No entanto, não ocorreram mudanças no mesmo sentido nas práticas administrativas e na institucionalidade, de forma a agregar as três funções da Seguridade em uma mesma instituição ou corpo administrativo. Sendo assim, a aparente unidade expressa pelo conceito de Seguridade guarda no seu interior contradições profundas que se revelam, por exemplo, nas tensões entre centralização e descentralização (a previdência segue sendo centralizada enquanto a saúde e a assistência deveriam ser descentralizadas; os recursos advêm basicamente da contribuição salarial e, portanto, seguem sendo altamente centralizados enquanto as responsabilidades são cada vez mais descentralizadas); entre acumulação e redistribuição (os benefícios previdenciários sendo de natureza contributiva e os assistenciais, mesmo que idênticos aos primeiros, de caráter redistributivo); entre seletividade e universalidade (propõe-se a seletividade em alguns benefícios ao mesmo tempo que uma universalidade indiscriminada para os demais), entre estatismo e privatismo (assume-se que as funções públicas devam ser garantidas pelo Estado, algumas vezes com exclusividade na prestação dos benefícios e serviços, outras com a participação subsidiária do setor privado, outras ainda com a participação imprescindível da ação social voluntária e participativa).

O texto constitucional acrescenta ainda um conjunto de mudanças relativas ao financiamento da Seguridade, no sentido da diversificação das fontes e menor suscetibilidade pró-cíclica, criando a contribuição sobre uma "proxis" do lucro líquido das empresas e canalizando para a Seguridade os recursos do FINSOCIAL (posteriormente denominado COFINS), do PIS/PASEP e os recursos oriundos das loterias. Com a vinculação dos recursos do PIS/PASEP ao programa de seguro-desemprego inicia-se um processo de especialização das fontes, de tal sorte que ao invés dos recursos integrarem um orçamento único, eles apenas se integram para efeitos formais, distinguindo a contribuição salarial para o custeio dos benefícios previdenciários, o FINSOCIAL/COFINS para

a saúde e as loterias para a assistência, enquanto a contribuição sobre o lucro acabou sendo utilizada para pagar os servidores públicos aposentados (medida de legalidade duvidosa).

No tocante ao financiamento global do Estado, a reforma constitucional provocou uma mudança profunda na distribuição dos recursos tributários entre os três níveis de governo, alterando a situação anterior de concentração dos recursos no nível central, do qual dependiam Estados e Municípios. No entanto, a descentralização dos recursos tributários não foi acompanhada, na mesma proporção, da descentralização das competências administrativas e funções públicas, de tal sorte que em pouco tempo o governo central encontrou-se sem recursos suficientes para levar a cabo os seus encargos.

As mudanças introduzidas pela Carta Constitucional de 1988, embora eivadas de contradições, representaram uma clara intenção do legislador no sentido de atingir uma ordem social mais justa. No entanto, a impossibilidade de sustentar esta posição hegemonicamente em um governo baseado em uma transição pactada entre os setores conservadores e os progressistas, levou a que muitos dos conflitos revelados por ocasião da elaboração da Constituição tenham sido adiados para uma posterior definição, quando da elaboração da legislação ordinária.

Medidas na área previdenciária tais como a equiparação dos regimes de benefícios entre trabalhadores urbanos e rurais, a preservação ou não da aposentadoria por tempo de serviço – condenada pelos técnicos e apoiada pelos beneficiários e políticos – a extinção de privilégios no campo das aposentadorias especiais, a preservação do valor real dos benefícios e sua equiparação pelo menos ao salário mínimo, a aplicação de critérios seletivos para concessão de alguns benefícios à população mais carente, etc., dependiam de uma legislação ordinária para entrar em vigor, o que ocorreu apenas três anos após a promulgação da Constituição. Mas, neste novo contexto político, com o aprofundamento da crise econômica e dos efeitos das políticas recessivas, e a reorientação da aliança governamental em direção ao centro-direita, algumas das mudanças propostas perderam sua força e, ou não foram incluídas na legislação ordinária, ou não foram ainda implementadas.

Inovações na área assistencial como a radical descentralização dos organismos dedicados a formulação e execução das políticas e a garantia de uma renda mensal para deficientes e carentes, garantindo um mínimo vital a todos os cidadãos, até hoje não foram aprovadas como legislação ordinária.

A legislação promulgada mais prontamente foi na área de saúde, que, embora refletindo o mesmo refluxo no processo político mais geral, contava com a força e organização do Movimento Sanitário na defesa de um projeto de caráter universal/publicista.

A proposição de um sistema de saúde único, organizado em cada nível de governo em termos regionalizados e hierarquizados, com garantia de acesso universal e igualitário, com atenção integral, descentralizado e com participação e controle social, fazia parte de mais de 20 anos de um processo de lutas e transformações no setor saúde. No entanto, não foi suficiente para assegurar as propostas de um sistema de saúde exclusivamente público (ficando reservado um papel complementar para a iniciativa privada, mediante contrato de direito público, dando preferência a convênios com instituições

filantrópicas) bem como a existência de um percentual de recursos cativos para a saúde no orçamento da Seguridade.

A longa experiência de reforma acumulada durante estes anos garantiu que, ao final, a área de saúde tenha sido o campo das políticas sociais que sofreu uma transformação mais radical nos últimos anos. A reforma do setor, teve início ainda no governo autoritário, no bojo de crise financeira da Previdência, quando se iniciou um processo de racionalização administrativa, controle dos desmandos do setor privado prestador de serviços para previdenciários e reversão da tendência política privatista pela integração dos serviços públicos à estrutura previdenciária.

Com o governo da Nova República aprofundou-se este processo, promovendo-se uma radical reforma do INAMPS - Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social, no sentido da descentralização, unificação aos órgãos do Ministério da Saúde, reversão da tendência privatizante, universalização do acesso a toda a população, democratização do processo decisório (Cordeiro, 1991).

Apesar de todos os percalços, representados pelos inúmeros interesses afetados pela reforma – da burocracia, dos políticos, dos empresários, dos profissionais etc. – e pela adoção de uma estratégia de mudança que privilegia o aspecto gerencial em detrimento do político – pode-se afirmar que o processo resultou na mais radical mudança de direção e sentido de uma política social em um contexto democrático, coroando com a autodestruição do seu organismo promotor, ou seja com a absorção do INAMPS pelo Ministério da Saúde e sua posterior extinção.

Os resultados de um processo de transição política conduzido pelas elites levaria a uma democracia elitista, na ausência de partidos fortes que pudessem promover a estabilidade institucional teríamos um democracia fraca, é o que conclui Mainwaring (1986 e 1990) em suas análises sobre o Brasil.

A impossibilidade de equacionar o conflito distributivo nas condições de preservação de um pacto de poder autoritário (Bresser Pereira, 1985) e de um sistema político clientelista e patrimonial, e de introdução de um sócio a mais representado pelo capital externo exigindo uma parte significativa do excedente na forma de juros (Singer, 1988), acarretou uma crise permanente de governabilidade por um lado, a deterioração dos serviços e benefícios sociais por outro, e a frustração das expectativas democráticas por parte da população.

Assim, pouco mais de três anos depois de promulgada a Constituição, consagrando na Ordem Social a estruturação da Seguridade Social, o sistema de proteção social encontrava-se em uma nova crise, de proporções tão profundas, que foi criada uma comissão especial de parlamentares para diagnosticar a crise e propor soluções, precipitando inclusive a Reforma Constitucional antecipada para 1993.

A crise da Seguridade apareceu imediatamente na falência do sistema público hospitalar e no enfrentamento entre os aposentados e o Executivo em relação ao reajuste dos benefícios.

A questão dos hospitais envolve tanto problemas relativos ao financiamento do setor saúde quanto as alterações ocorridas, nos últimos anos, em relação aos mercados de prestação de serviços de saúde. Desde 1986, com a redução de gastos do INAMPS, e a adoção de tabelas de pagamento de atos médicos defasada em relação ao mercado, além

dos crônicos atrasos nos pagamentos das contas hospitalares em um período de alta inflação, houve um processo crescente de descredenciamento seletivo da rede privada, ficando vinculados ao sistema público apenas a parcela mais atrasada tecnologicamente dos hospitais privados. O mesmo fenômeno vinha ocorrendo com os pacientes de classe média, que deixavam de se atender no sistema previdenciário, buscando outras formas de cobertura. Este processo foi facilitado, por um lado, através dos incentivos governamentais propiciados, por exemplo, pela renúncia fiscal em relação aos gastos pessoais com saúde, seja na rede privada seja no setor de pré-pagamento.

Ademais, a força de trabalho de melhor qualificação, situada nas empresas privadas e ou estatais, tinha a sua disposição sistemas de reembolso ou seguro-saúde que a deixava fora do atendimento público, inclusive os servidores da própria Previdência.

O desfinanciamento do setor público vinha sendo acompanhado, desde o início dos anos 80, pela alteração no mercado de saúde provocada pela introdução dos planos de seguro-saúde, seja individualmente contratados ou propiciados pela empresa contratante.

Este fenômeno, de autonomização do setor privado em relação à Previdência, à qual esteve articulado nos anos 70, não foi devidamente considerado pelo Movimento Sanitário e pelos formuladores da política de saúde, em permanente combate à privatização da saúde previdenciária, quando já estava ocorrendo um outro movimento de expulsão da classe média e do setor privado mais competitivo do sistema público.

Faveret & Oliveira (1990:155) viram neste processo a ocorrência de uma universalização excludente, onde cada movimento de expansão universalizante do sistema é acompanhado de mecanismos de racionamento que expulsa os segmentos sociais mais bem aquinhoados, o que para os autores funcionaria como um princípio de seletividade da clientela em um processo de discriminação positiva. O que eles não levaram em conta, no entanto, foi que a exclusão destes segmentos, com maior poder de vocalização, seja pelo lado empresarial seja pelo dos usuários, em um contexto altamente recessivo e de redução do gasto social, levaria o sistema público como um todo a bancarrota, inviabilizando o atendimento exatamente aos mais necessitados.

Do lado do financiamento, ocorreu uma especialização das fontes, tendo ficado o FINSOCIAL/COFINS destinado ao setor saúde, dentro do orçamento da Seguridade Social. Esta contribuição vinha sendo questionada na justiça pelos empresários que alegavam bitributação e deixaram de pagá-la nos últimos tempos, ficando a descoberto o setor saúde, na medida em que o governo não cuidou de repor o mínimo para pagar ao menos as contas dos hospitais públicos. A deterioração da rede se fez acompanhar da evasão dos profissionais cujos salários foram contidos, além da introdução de múltiplas formas de cobrança direta dos usuários.

No caso do setor de benefícios, observa-se que, ao contrário dos princípios enunciados na Reforma Constitucional, subsistem os problemas de desigualdades dos regimes rural/urbano, também entre servidores da União e demais aposentados, perda de valor real dos benefícios, privilégios em regimes especiais, regressividade na contribuição salarial etc. Por exemplo, enquanto 72% dos benefícios estão na faixa de dois salários mínimos, já as aposentadorias especiais e por tempo de serviço têm valores médios quatro a cinco vezes superiores.

A Comissão de Parlamentares que investigou as raízes da crise da Seguridade identificou uma profunda crise gerencial do sistema previdenciário, expressa nos níveis de evasão, ausência de auditorias e outros procedimentos de controle, falta de medidas necessárias à implementação da legislação em vigor, etc. Calcula-se que os altos custos operacionais do sistema e as fraudes cheguem a representar 20% do orçamento global da Previdência, além do uso de recursos da Seguridade para pagar encargos que não lhe correspondem (1,38% do orçamento de 1992 foram destinados a merenda escolar e 5,65% a pagamento de encargos previdenciários da União), enquanto nos últimos anos a evasão foi estimada em 41% (Brito, 1992).

O esgotamento das fontes de financiamento em um contexto recessivo e a extrema dependência do orçamento da Seguridade Social da receita proveniente das contribuições salariais (cerca de 50%) inviabilizaram o equilíbrio financeiro do sistema.

Considerando todas estas questões, a Comissão Parlamentar propôs a volta à situação de seguro, reservando as contribuições salariais exclusivamente para os benefícios previdenciários, com a desvinculação do setor saúde e assistência. Tomando uma posição ambígua em relação à preservação da Seguridade Social – que, embora afirmada no documento é negada ao se pretender resguardar apenas os benefícios previdenciários – o relatório da Comissão Parlamentar é uma expressão da incapacidade do sistema para transformar-se em uma Seguridade Social efetiva, rompendo com os princípios contributivos e excludentes em direção à um sistema universalizado, público e redistributivo.

As contradições que se manifestavam desde a adoção deste conceito na Constituição de 1988 tornaram-se de tal forma agudas, com a crise de financiamento, que a solução encontrada pela classe política foi no sentido de aumentar a ambiguidade pela reafirmação do princípio contributivo em detrimento do princípio universal/redistributivo.

A impossibilidade de conciliar acumulação e distribuição torna a Seguridade Social um conceito vazio, na busca de se resguardar exclusivamente o seguro de uma total falência do sistema.

Por outro lado, o Executivo, cujo governo de tendência neoliberal se encontrava em uma situação distinta dos parlamentares, já que se propunha a promover a modernização do país mesmo que isto represente o rompimento com certas clientelas tradicionais do Estado, encaminhando proposta de reforma tributária ao Congresso, na qual alterava-se radicalmente o sistema previdenciário e o financiamento do setor saúde. Esta proposta, terminava por estratificar o sistema de benefícios previdenciários, separando o sistema básico público, para os de menores salários; um outro sistema compulsório até uma faixa salarial média, sendo os recursos recolhidos pelo Estado mas repassados às empresas privadas seguradoras; e, acima desta faixa, um sistema de filiação voluntária no mercado de seguros.

No caso do setor saúde, prevendo-se a inviabilidade da manutenção da contribuição do FINSOCIAL/COFINS, inovava-se ao introduzir um imposto sobre transações financeiras que pretendia incluir no sistema de tributação toda a economia informal, cuja eficácia ainda é altamente duvidosa, como demonstrou sua aplicação na Argentina. Ademais, todas as propostas na agenda de discussão indicam a contingência da municipalização dos recursos financeiros para um sistema de saúde municipalizado, além de

propugnar por uma alteração da personalidade jurídica das unidades hospitalares complexas, libertando-as da tutela do estatuto público, seja em relação à gratuidade dos serviços, seja em relação à complementação dos salários com base na produtividade. Descentralização e flexibilização, propostas defendidas por todos, ganham, no entanto, cada vez mais um conteúdo basicamente privatista.

A mudança do Presidente da República, com o *impeachment* do Presidente Collor, representou inicialmente uma rejeição das tendências ultraprivatistas, por sua associação com a corrupção. No entanto, a continuação dos impasses financeiros anteriores repõem as mesmas tendências no cenário político posterior, demonstrando que a privatização se impõem, mesmo que não seja associada a um governo marcadamente neoliberal.

Em outros termos, a ambigüidade do modelo de reforma universal/publicista – em um contexto de democracia elitista e de uma política econômica altamente cerceada pelos compromissos internacionais e pela pressão neoliberal pela desestatização em favor do mercado privado – acaba sendo, progressivamente superada pela realidade de um modelo de política social altamente segmentado, apesar de inclusivo.

A proposta governamental viria apenas sancionar uma realidade em progresso há algum tempo, decretando a falência de uma Seguridade Social inconclusa e sua substituição por um padrão de inclusão segmentada. O reconhecimento de que não se cria igualdade por lei demonstra a inexistência de um pacto solidário que dê suporte a um projeto de universalização dos direitos sociais, em uma sociedade em que a exacerbada diferenciação social acaba por contaminar e irromper mesmo no interior de sistemas pretendidamente igualitários.

RUMO A UM PADRÃO DE INCLUSÃO SEGMENTADA ?

O início dos anos 90 marcam um ponto de inflexão na história da América Latina, no qual se redefinem relações econômicas e políticas, tanto no interior dos diferentes países quanto em sua inserção no cenário mundial. Ao final da "década perdida" podia-se constatar as profundas transformações ocorridas na região: a estagnação econômica, a enorme transferência de recursos ao exterior, a desarticulação em relação à economia internacional, cuja reorganização em grandes blocos alijou, pela primeira vez, a América Latina de sua vinculação ao capitalismo avançado, ainda que como dependente.

Além de ser uma conseqüência do endividamento externo levado a cabo nos anos 70 e de toda uma história de expansão incessante do setor público, acarretando uma profunda crise fiscal, difícil de ser contornada na conjuntura atual sem implicar em mudanças dolorosas e profundas na organização econômica e social prevalente na região, as economias latino-americanas foram afetadas pela mudança radical do padrão de industrialização dos países centrais, ocorrida a partir dos anos últimos 20 anos.

Segundo Souza (1990:2), a indústria até então era altamente utilizadora de mão-de-obra e de recursos naturais e os ganhos de produtividade estavam associados à utilização intensiva de capital, o que condicionava a localização e expansão dos conglomerados em países que oferecessem abundância destes recursos. No entanto, a nova

indústria passou a depender cada vez menos de mão-de-obra e consumir menos insumos naturais, além de requerer pesados investimentos, em geral estatais, em desenvolvimento científico e tecnológico, redirecionando a economia mundial para países já industrializados e/ou em condições de adotarem novas estratégias industriais. Neste processo, a América Latina, pela primeira vez, encontrou-se desvinculada da economia mundial, levando analistas econômicos e políticos a avaliarem os anos 90 como um ponto de inflexão entre o padrão de desenvolvimento precedente na região, sem no entanto aventar uma hipótese definitiva sobre o futuro.

Na etapa atual, a capacidade de conformar o próprio destino não pode ser alcançada no isolamento, estando vinculada, mais do que nunca, à inserção no mundo, fruto do processo de globalização da economia.

A globalização da economia mundial é um fenômeno inicialmente decorrente da expansão das empresas multinacionais – que fragmentaram as etapas da produção em unidades situadas em diversos territórios, escapando aos controles dos Estados – tendo sido reforçado, posteriormente, pelo desenvolvimento das telecomunicações e da informática, que permitiu aprofundar a tendência à fragmentação das etapas de produção de bens e serviços e interconectar os mercados financeiros (Guimarães, 1993).

Estas transformações tiveram importantes conseqüências em termos do reordenamento das relações internacionais, com profundas implicações econômicas e políticas, acarretando não apenas a globalização das estruturas econômicas e o questionamento das identidades nacionais, mas também a profunda recessão atravessada pelos países ocidentais e a integração dos países em grandes blocos, a exemplo da Comunidade Européia.

A situação atual apresenta-se como um embate em que os principais Estados lutam pela transformação do regime jurídico de distribuição da renda e consolidação da hegemonia no sistema internacional, na tentativa de construção de uma ordem política e econômica que favoreça seus interesses.

As tentativas de reinserção da economia latino-americana têm acarretado o fenômeno bem caracterizado por Sunkel (Lechner, 1990) como a "integração transnacional e desintegração nacional" manifesto como crise de governabilidade do conjunto das instituições políticas e crise do Estado nacional, tanto como espaço econômico quanto como forma política capaz de assegurar as funções clássicas de arrecadação, coesão e coerção.

O esgotamento do modelo de industrialização substitutiva alicerçado no protecionismo estatal havia gerado um capitalismo excludente e arcaico do ponto de vista da marginalização de amplos setores da população dos resultados do crescimento, uma indústria pouco competitiva e altamente dependente dos subsídios estatais, um setor financeiro especulativo cada vez mais poderoso, um mercado interno restrito e um padrão de consumo conspícuo, fatores responsáveis por um Estado em bancarrota e incapaz de atender seus compromissos com as clientelas que o sustentam.

A necessidade de mudança impõe de imediato a reforma do Estado, de forma a desatrelá-lo das redes de interesses econômicos e sociais que buscam realizar-se através do sua expansão incessante, buscando dar lugar a uma economia de mercado e a uma política como representação.

As perspectivas de reforma, no entanto, são divergentes. De um lado, encontram-se aqueles que percebem que tanto do ponto de vista econômico, com a necessidade de um planejamento mais estratégico e uma alocação seletiva dos recursos estatais no desenvolvimento de novas tecnologias, como em relação à construção da democracia, ou seja, à capacidade de administração dos conflitos; em outras palavras, o que se requer é um Estado fortalecido em sua capacidade técnico-administrativa, política e de planejamento. Assim, o Estado tutelar daria lugar ao Estado estrategista.

De outro lado encontram-se aqueles cuja melhor expressão seria a proposta de De Soto (Cueva, 1988:129) no sentido de substituir a "falsa ética da justiça distributivista" pela "correta ética da justiça produtivista", identificando a estatização como a causa de todos os males, e não uma de suas conseqüências, e a mercantilização como a solução para os problemas da região.

O dilema a ser resolvido é a inexistência de mercados reais em sociedades, de tal forma estratificadas em submundos nos quais não há comparabilidade e intercambialidade (Reis, 1988), o desafio colocado para uma ordem social de tal forma segmentada é como chegar à modernidade com um contingente de quase um terço da população excluídos dos níveis mínimos de integração, podendo ser considerada não apenas supérflua, mas como um grande peso para o Estado (Lechner, 1990).

A possibilidade de normalização de uma ordem social baseada no *apartheid* social parece incompatível com a cultura regional, para a qual a democracia foi vinculada, via populismo, muito mais com a justiça substantiva do que com as regras processuais.

A crise do Estado-nação reside exatamente na acentuação da contradição entre o caráter cada vez mais internacionalizado da reprodução e acumulação de capitais enquanto a reprodução do consenso segue adscrita à nacionalidade, no encontro do Estado com a cidadania. Em nossos países, cujo eixo da acumulação está dado pela heterogeneidade estrutural, a necessidade de se garantir a integração e participação através da redistribuição operada pelo Estado via políticas sociais acentua esta dimensão de crise, na medida em que o poder público torna-se incapaz de preservar suas funções clássicas, abrindo espaço para a emergência de uma situação de desagregação social e surgimento de poderes paralelos à legalidade e justiça.

Ao lado disso, recompõe-se a sociedade democrática trazendo para o cenário político um conjunto de novos atores sociais e de novas práticas políticas na mediação das demandas populares diante de um setor público que perdeu a capacidade de gestão econômica e se encontra sem condições de dar uma resposta satisfatória à explosão das demandas autoritariamente contidas.

Os elevados níveis de concentração de renda em conseqüência das políticas recessivas e das taxas de inflação não-declinantes levaram à deterioração da qualidade de vida dos setores populares, afetando também as camadas médias, embora a expressão desta piora nos indicadores sociais não tenha se expressado na mesma velocidade e proporção, indicando a importância da rede de serviços sociais existente no sentido de atenuar os efeitos perversos da crise.

As mudanças no tecido social indicam, por outro lado, uma democratização microssocial, na qual a participação aparece como estratégia de superação da pobreza política, como afirma Guimarães (1990), o que ocorre paralelamente com a exigência de

uma democratização macrossocial, envolvendo a reforma do Estado e a garantia de justiça social.

A multiplicação das inúmeras organizações sociais e formas de participação nos últimos anos, se bem possa, em um contexto recessivo, acentuar aspectos corporativos, não deixa mesmo assim de ser um avanço em relação à situação anterior quanto à estrutura de oportunidades de participação. Os movimentos sociais, ao desvincularem a cidadania da tutela da legislação trabalhista, colocaram como questão central da democracia a aproximação entre as instituições políticas e os processos sociais, criando a possibilidade de introduzir as organizações populares no processo decisório das política públicas.

As elites políticas defrontam-se com o dilema de abrir o jogo político de forma a incorporar a experiência e as demandas dos setores populares organizados, sabendo que isto implica administrar diferentemente a distribuição dos recursos escassos, ou relegar essa massa periférica a uma situação de deserdados sociais, o que representa o fortalecimento de uma sociedade dual. Esta dualidade por ser localizada nas grandes metrópoles, cobra uma visibilidade através do aumento incontrolável da violência e da consolidação de uma estrutura de poder econômico e político vinculado à criminalidade e ao tráfico, ameaçando a existência da própria ordem social na América Latina.

A dialética entre estas tendências de natureza contraditória, entre integração e exclusão, acentuação do corporativismo e universalização da cidadania, constituição de novos sujeitos políticos e desagregação, passa pela capacidade das instituições democráticas representativas articularem-se com os processos sociais emergentes, consolidando a comunidade nacional e reconstruindo o Estado, em um formato distinto daquele cuja crise evidencia sua exaustão.

A incapacidade das instituições tradicionalmente mediadoras das demandas sociais de expressarem e articularem esta pluralidade e diversidade das formas organizativas tem sido apontada no caso específico das políticas sociais, como no fenômeno recente da *revolta da cidadania*, já mencionado nos casos do Brasil e Argentina, mas que teve sua manifestação mais profunda no Uruguai. Neste país, a desvalorização dos benefícios de aposentadoria levada a cabo pelos governos militares gerou uma situação de insatisfação e demanda por recomposição dos benefícios de tal ordem que chegou a um plebiscito nacional, após intenso debate sobre o tema entre 1985/87. Os partidos políticos, de larga tradição na intermediação das demandas sociais, mostraram-se incapazes de formular um proposta coerente de reavaliação dos benefícios, para se contrapor à reforma proposta pelo Executivo, de caráter restrito, em obediência às orientações da política econômica e do FMI. Foram as organizações dos aposentados que canalizaram e organizaram esta demanda, capitalizando sob a bandeira da justiça social as expectativas de utilização plena dos instrumentos democráticos em vigor (inclusive de democracia direta garantidos constitucionalmente), como a possibilidade de convocação do plebiscito, realizado em novembro de 1989 (Papadópolus, 1991).

Da mesma maneira, mudanças podem ser percebidas na estrutura social chilena, onde se atenua a estratificação histórica entre empregados e operários, e na Argentina, onde o sindicalismo arrefece seu corporativismo com a participação em debates e projetos de caráter nacional, ou ainda no caso do Brasil, onde a consolidação do Partido dos

Trabalhadores e sua associação com os Movimentos Eclesiais de Base surge como um dado novo na representação dos interesses populares.

A possibilidade de que novos atores sociais constituam-se em sujeitos políticos, com a capacidade de interpelação da condição de cidadania da população, vai encontrar-se, na conjuntura atual, com a impossibilidade de traduzir-se em efetivas mudanças na correlação de forças e na cultura política, de forma a concretizar-se em alteração profunda da distribuição das perdas e ganhos, o que se expressaria em uma reforma tributária que penalizasse aqueles setores, do capital financeiro e exportador, que estiveram até agora subsidiados e/ou poupados em termos de encargos gerais.

Ao contrário, a impossibilidade de realizar uma mudança desta natureza, que daria base para reconstituição da legitimidade e viabilidade do Estado-nação, assegurando a governabilidade em um contexto democrático, encaminha a um conjunto de alterações e reformas no âmbito das políticas sociais.

As transformações em curso no campo das políticas sociais apresentam duas tendências de movimento que se deslocam desde o central para o local, e desde o público para o privado, podendo-se afirmar que se está processando uma readequação do padrão de relacionamento entre Estado e sociedade.

No eixo que vai do central para o local encontramos a estratégia de construção democrática de sistemas de proteção social universais e controlados socialmente, enquanto no eixo que vai do público para o privado encontramos a estratégia de racionalização da política pública voltada para o aumento da produtividade e da eficiência com redução do gasto público. No cruzamento destes dois eixos encontramos possibilidades alternativas de combinações polares em substituição aos modelos central/público, prevalente nos governos populistas e central/privado, característico dos regimes autoritário/burocrático, tais como local/público, local/privado, além de novos *mix* público/privado.

Evidentemente que a combinatória a prevalecer vai depender da articulação das forças sociais em torno de suas demandas e sua presença no cenário político nacional.

A orientação atual, de inspiração neoliberal, baseada nos princípios de descentralização, privatização e focalização propugna pela segmentação das clientelas das políticas sociais, reservando ao Estado o papel de protetor da parcela mais pobre, aqueles que deverão ser assistidos, enquanto o setor privado se encarregaria daqueles mais bem pagos, cuja capacidade de contribuição apresenta um interesse lucrativo.

Difere da privatização observada no período dos governos autoritário-burocráticos, na qual o setor privado concentrou suas atividades na prestação dos serviços de saúde, em uma simbiose com o aparelho governamental, que mantinha o controle dos fundos.

A proposição atual desvincula a gestão dos fundos sociais do Estado, entregando-os ao florescente mercado de seguros privados, que, aí sim, associa-se às empresas prestadoras de serviços.

Trata-se de uma disputa pelos fundos sociais, de contribuição compulsória, que hoje representam quase que o exclusivo recurso financeiro disponível nas sociedades latino-americanas. Se é certo que em sua etapa inicial o Welfare State representou um vigoroso mecanismo que alavancou o capital industrial, hoje é a fração hegemônica – o

capital financeiro – que busca apropriar-se das potencialidades dos recursos sociais existentes. A alegação da utilidade de sua aplicação para a economia como um todo como investimento produtivo certamente não resiste à mera observação do ciclo especulativo da acumulação em nossos países nos quais a inflação domina a lógica financeira.

A disputa pelo controle dos fundos tem-se acirrado nos últimos anos, facilitada pela crise financeira dos sistemas de proteção social e pela ideologia liberal para a qual a solução da crise passa pelo desmantelamento do Estado.

Se bem este seja, hoje em dia, um conflito vivido por todas as economias ocidentais, certo é que aquelas que consolidaram fortes sistemas de proteção social na fase de hegemonia do capital industrial, hoje apresentam uma irredutível resistência a submeter as políticas sociais aos ditames do capital industrial, dado o complexo arco de interesses, consolidado em torno da proteção social. Diferentemente, na América Latina, a constituição de poderosos sistemas estatais de políticas sociais não se deu de forma a consolidar uma articulação de interesses em torno do pacto de cidadania que seja capaz de fazer frente às pressões que hoje se voltam para a disputa da gestão dos fundos sociais.

A tendência observada na realidade regional, para além dos modelos expressos nas propostas de reforma que estão em jogo na cena política, a universal/publicista e a liberal/produtivista, indica uma adequação dos mecanismos de política social a uma segmentação da sociedade, como aprofundamento da heterogeneidade estrutural, em uma conjuntura de alteração do modelo econômico e do papel do Estado.

A política social, como mediação necessária entre Estado e sociedade, vai aos poucos deixando de ser uma mistificação de uma sociedade fundada nos princípios da igualdade e da justiça social, expressos em uma noção de cidadania que nunca se realizou, já que sempre esteve condicionada pela qualidade da inserção trabalhista, o que, por suposto, nega o fundamento igualitário e a comutabilidade inerente a um mercado político-social real.

Atualmente, a tendência da política social seria exatamente de fornecer os mecanismos e instituições capazes de regulamentar e legitimar a segmentação social existente, não mais através de um sistema que transforma benefícios em privilégios entre os incluídos e pune aos demais com a exclusão, mas sim através de um sistema universal de inclusão segmentada na *condição da cidadania*.

Diferentes mecanismos, lógicas diferentes, sistemas sociais distintos vão tentar ordenar uma ordem social em que pelo fato de todos poderem ser incluídos não encaminha à igualdade, mas sim entroniza a diferenciação.

Mais uma vez, recorrentemente, a política de proteção social, configurada na engenharia da Seguridade Social, é chamada a resolver o dilema primal da ausência de integração da nacionalidade, portanto, a fragilidade estrutural do Estado-nação.

Novamente, a institucionalização da cidadania como condição de possibilidade de garantia do exercício do poder político é, paradoxalmente, a negação da cidadania enquanto igualdade jurídico-política básica, fundamento da abstração e generalidade estatal.

A contradição entre a emergência de uma consciência cidadã, com uma intensidade nunca vista entre nós, e a reificação da existência de Estados sem cidadãos em um projeto de readequação do padrão de proteção social em direção a uma inclusão segmen-

tada, adia mais uma vez (até quando?) o enfrentamento da questão fundamental da proteção social: a constituição plena de uma comunidade nacional democrática.

A constituição, na América Latina, de Estados sem cidadãos, implica que a existência de um poder político central não correspondeu a criação de uma nação, entendida como a construção de uma sociabilidade minimamente necessária para legitimar o exercício deste poder. Esta é a raiz da crise de governabilidade que temos enfrentado durante todo este século, com diferentes feições.

Estamos em um momento crítico, representado pela possibilidade de dar à estas sociedades uma cara verdadeiramente democrática ou eternizar as diferenciações que forma sendo construídas em um modelo social de camadas que apenas se encontram em dois pontos: a dependência generalizada de um Estado patrimonial e na irrupção periódica e incontrolável da violência social.

A interpelação da cidadania, neste contexto, funciona como uma possibilidade comunicacional, através da qual se possa reconstruir a comunidade nacional, dando lugar a uma sociabilidade pautada em princípios éticos acordados. Só assim será possível resgatar o caráter público que deve servir como norma na qual estejam pautadas, não apenas as ações estatais, como também aquelas que, embora privadas, afetam a comunidade nacional.

De outra forma, continuaremos a ter Estado, mas não nação, e, nestes casos, todo exercício do poder é autoritário e ilegítimo, e, portanto, a sociedade ingovernável.

Bibliografia

ABEL-SMITH, Brian. "The Major Problems of the Welfare State: Defining the Issues". In: EISENSTADT & AHIMEIR (editors). *The Welfare State and its Aftermath*. Barner and Noble Books, New Jersey, 1985.

ALBER, Jens. "Germany". In: FLORA, Peter (ed). *Growth to Limits,* vol. 2, Walter de Gruyter, Berlin-New York, 1986.

ALBER, Jens. "Continuities and Changes in the Idea of the Welfare State". In: *Politics and Society* 16, nº 4 (1988):451-68.

ALBER, Jens. "Government Responses to the Challenge of Unemployment: The Development of Unemployment Insurance in Western Europe". In: FLORA and HEIDENHEIMER, *The Development of Welfare States in Europe and America,* New Brunswick, Transaction Press, 1981.

ABRANCHES, Sergio. "The Politics of Social Welfare Development in Latin America" apresentado na XIIth World Congress of IPSA, RJ, 1982.

ABRANCHES, S.H.; SANTOS, W.G.; COIMBRA, M.A. *Política Social e Combate à Pobreza.* RJ, Jorge Zahar, 1987.

AFONSO, Carlos A. *Teoria do Estado,* RJ, Vozes, 1987.

AGUIAR, C.A. "Os Impactos Sociais da Crise Econômica, Políticas Sociais e Transição Democrática". In: *Revista de Administração Pública,* vol. 23, mai/jun, RJ, 1989.

ALTHUSSER, Louis. *Montesquieu, a Política e a História, Lisboa, Ed. Presença, 1972.*

ALBUQUERQUE, J.A. Guilhon. *Instituição e Poder.* RJ, Graal, 1980.

ALTENSTETTER, Christa. "Health Policy-Making and Administration in West Germany and the United States". In: *Administrative & Policy Studies Series,* vol. 2, 1974.

ANDERSON, Martin. *Welfare – The Political Economy of Welfare Reform in the United States,* California, Hoover Institution Press, 1978.

ANDERSON, Perry. As Antinomias de Gramsci Crítica Marxista 1, SP, Jorues, 1986.

ANDERSON, Perry. *A Crise da Crise do Marxismo – Introdução a um Debate Contemporâneo,* SP, Brasiliense, 1987.

ANDERSON, Perry. *Linhagens do Estado Absolutista,* Porto, Afrontamento, 1984.

ARELLANO, Jose Pablo. *Políticas Sociales y Desarrollo – Chile 1924-1984,* Santiago, CIEPLAN, 1985.

ARELLANO, Jose Pablo. "Sistemas Alternativos de Seguridad Social: un Análisis de la Experiencia Chilena" In: *Estudios CIEPLAN*, nº 4, Santiago, 1980.

ARELLANO, Jose Pablo."Elementos para el Análisis de la Reforma Previsional Chilena" In: *Estudios CIEPLAN*, nº 6, 1991.

AROUCA, Antonio Sérgio S. O Dilema Preventivista. Tese de Doutoramento, Unicamp, 1975.

AURELIANO, Liana & DRAIBE, Sônia. "A Especificidade do Welfare Brasileiro". In: *Economia e Desenvolvimento*, # 3, Brasília, Cepal, 1989.

AZEREDO, Beatriz. *Um Estudo sobre as Contribuições Sociais*. Tese de mestrado, IEI/UFRJ, 1987.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. *Progresso Sócio-Econômico na America Latina – Relatório 1991*, Washington, 1991.

BARRINGTON MOORE JR. *Social Origins of Dictatorship and Democracy – Lord and Peasant in the Making of the Modern World*, Boston, Beacon Press, 1966.

BAWDEN, D.L.(editor). *The Social Contract Revisited – Aims and Outcomes of President Regans's Social Welfare Policy*, Washington, The Urban Institute Press, 1984.

BELMARTINO, S. & BLOCH, C. "Economia, Sociedad y Política de Salud en Argentina". In: *Cuadernos Médicos Sociales*, nº 31, marzo, Rosario, 1985.

BELMARTINO, S. & BLOCH, C. " Políticas Estatales y Seguridad Social en Argentina". In: *Cuadernos Médicos Sociales*, nº 22, oct, Rosario, 1982.

BELMARTINO, BLOCH, QUINTEROS. " El Programa de Estabilización y las Políticas de Salud y Bienestar Social: 1976-1980". In: *Cuadernos Médico Sociales*, nº 18, oct, Rosario, 1981.

BENDIX, Reinhard. *Estado Nacional y Ciudadania*, Amorrortu, Bs. As. 1964.

BENDIX, Reinhard. *Trabajo y Autoridad em la Industria – Las ideologias de la dirección en el curso de la industrialización*, B. Aires, Eudeba, 1966.

BÉNÉTON, Philippe. "Trends in the Social Policy Aims of the United States (1960-1980)" In: GIROD, LAUBIER E GLADSTONE. *Social Policy in the Western Europe and the USA, 1950-1980, New York, St. Martins* Press, 1984.

BEVERIDGE, W. *Las Bases de la Seguridad Social*, México, Fundo de Cultura Económica, 1987.

BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo, Sociedade – Para uma teoria geral da política*. RJ, Paz e Terra, 1987.

BICHET, M.R. "El Financiamiento del Sistema Chileno de Salud Necesita ser Reestructurado". In: *Salud y Cambio*, Ano 3, nº 7, Santiago, 1992.

BOLTANSKI, Luc. *As Classes Sociais e o Corpo*, RJ, Graal, 1979.

BOSKIN, Michael (editor). *The Crisis in Social Security – Problems and Prospects*, Institute for Contemporary Studies, California, 1977.

BORZUTZKI, S. "Politics and Social Security Reform" In: MESA-LAGO *The Crisis of Social Security and Health Care*, Univ. of Pittsburgh, 1985.

BOULDING, Kenneth. apud TIMMS and Watson, *Talking About Welfare*, London, 1976.

BRAGA, José Carlos & PAULA, Sergio Goes. *Saúde e Previdência – Estudos de Política Social*, SP, Cebes/Hucitec, 1981.

BRESSER PEREIRA. *Pactos Políticos*, SP, Brasiliense, 1985.

BRITO, Antônio (relator). Relatório Final da Comissão Especial para Estudo do Sistema Previdenciário, Câmara dos Deputados, Brasília, 1992.

BRIGGS, Asa. apud Flora & Heidenheimer, *The Development of Welfare States in Europe and America,* New Brunswick, Transaction Press, 1981.

BROWNING, Robert. *Politics and Social Welfare Policy in the United States,* Knoxville, The University of Tenesse Press, 1986.

BRUNHOFF, Suzane. *État et Capital – Recherches sur la Politique Économique,* Paris, Maspero, 1976.

BUCI-GLUCKSMAN, Christine & THERBORN, Goran. *Le Défi Social – Democrate,* Paris, Maspero, 1981.

BRUNHOFF, Susane. - *État et Capital – Recherches sur la Politique Économique,* Maspero, 1976.

BUCI-GLUCKSMAN, Christine. *Gramsci e o Estado,* RJ, Paz e Terra, 1980.

BUSTELO, E. & ISUANI, E. "Estado, Política Social y Crisis de Legitimidad". In: FRANCO & ZAVALA (coord). *Desarrollo Social en los 80,* Chile, CEPAL/ILPES,UNICEF, 1983.

CALDERÓN, F. & DOS SANTOS, M. "Lo Político y lo Social: Bifurcación o Síntesis en la Crisis". In: CALDERON, F. (org). *Socialismo, Autoritarismo y Democracia,* Lima, IEP, Buenos Aires, FLACSO, 1989.

CARDOSO, F. H. "Da Caracterização dos Regimes Autoritários na América Latina". In: COLLIER, D. *O Novo Autoritarismo na América Latina,* RJ, Paz e Terra, 1982.

CARDOSO, F. H. "As Novas Teses Equivocadas". In: *Autoritarismo e Democratização,* RJ, Paz e Terra, 1975.

CARDOSO, F. H. & FALLETO, Enzo. *Dependência e Desenvolvimento na América Latina,* RJ, Zahar, 5A, 1979.

CARDOSO DE MELO, João Manuel. *O Capitalismo Tardio,* SP, Brasiliense, 1982.

CARNOY, Martin. *The State and Political Theory, New Jersey, Princeton* University Press, 1984.

CASTELLS, Manuel. "Crise do Estado, Consumo Coletivo e Contradições Urbanas". In: POULANTZAS (org). *O Estado em Crise,* RJ, Graal, 1977.

CASTRO ANDRADE, Regis de. "Política Social y Normalización Institucional en el Brasil". In: Labastida del campo – *Hegemonia y Alternativas Políticas en América Latina. México,* Siglo XXI, 1985.

CEPAL. "La Evolución de la Sociedad y de las Políticas Sociales en el Uruguay", mimeo. 1985.

CIDE. *Plan Nacional de Desarrollo Economico y Social – 1965/1974, Montevideo,* CECEA, 1966.

CINVE. *La Crisis Uruguaya y el Problema Nacional,* Montevideo, Ed de la Banda Uriental, 1984.

CLARKE, Simon. "The Crisis of Fordism or the Crisis of Social-Democracy?". In: *TELOS* nº 85, 1990.

COLLIER, David. *O Novo Autoritarismo na América Latina,* RJ, Paz e Terra, 1982.

COMPODONICO, M.A. "La Salud Publica". In: *El Uruguay de Nuestro Tiempo 1958-1983, El Ocaso del Estado Benefactor,* CLAEH, 1983.

COURIEL, A. "Uruguay: las Causas Económicas de sus Transformaciones Políticas y Ideológicas". In: Petras, J. *América Latina: Economia y Política, Bs. As.* Periferia, 1972.

CORDEIRO, Hesio. *Sistema Único de Saúde,* RJ. Ayuri/Abrasco, 1991.

CORTEZ, R. *La Seguridad Social en Argentina – Las Obras Sociales,* FLACSO, Bs. As. 1985.

COUTINHO, Carlos Nelson. *A Democracia como Valor Universal*, SP, Ciências Humanas, 1980.

COUTINHO, Carlos Nelson. *A Dualidade de Poderes*, SP, Brasiliense, 1985.

CUEVA, A. *Las Democracias Restringidas de América Latina*, Equador, Letraviva, 1988.

DIEGUES, H. "La Seguridad Social en América Latina – Reflexiones sobre sus características y problemática", Centro de investigaciones Económicas Instituto Torquato Di Tella, Buenos Aires, 1977.

DOHSE, JURGENS, MALSCH. "From 'Fordism' to 'Toyotism'? The Social Organization of the Labor Process in the Japanese Automobile Industry". In: politics and Society, 14, nº 2, 1985.

DONNANGELO, Maria Cecília F. & PEREIRA, Luis. *Saúde e Sociedade*, SP, Duas Cidades, 1976.

DONZELOT, Jacques. *A Polícia das Famílias*, RJ, Graal, 1980.

DRAIBE, Sônia & HENRIQUE, W. "Welfare State, Crise e Gestão da Crise: um balanço da literatura internacional". In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, SP, março, 1988.

DRAIBE, Sônia. *Rumos e Metamorfoses - Estado e industrialização no Brasil – 1930/1960*, RJ, Paz e Terra, 1985.

DRAIBE, CASTRO, AZEREDO. "O Sistema de Proteção Social no Brasil". Relatório do projeto Welfare Reform in a Democratic Context, Kellogg Institute, 1991.

DUMOND, Louis. *Hommo Hierachicus*, Paris, Gallimard, 1966.

EISENSTADT & AHIMEIR (editors). *The Welfare State and its Aftermath, New Jersey*, Barner and Noble Books, 1985.

ENGELS, F. *As Guerras Camponesas na Alemanha*, Lisboa, Presença, 1975.

ENGELS, Frederick. *A Origem da Família, da Propriedade e do Estado*, Lisboa, Presença, s/d.

ENGELS, F. *Anti-During* ,RJ, Cultura Brasileira, s/d.

ESCOREL, S. "Saúde: Uma Questão Nacional". In: FLEURY TEIXEIRA, *Reforma Sanitária: Em Busca de uma Teoria"*, SP, Cortez, 1989.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. "Power and Distributional Regimes". In: *Politics and Society* 14, nº 2, 1985: 223-56.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. *The Three Worlds of Welfare Capitalism, New Jersey*, Princeton University Press, 1990.

EVERS, Tilman. *El Estado en la Periferia Capitalista*, México, Siglo XXI. 4a ed., 1987.

FAGNANI, Eduardo, BRAGA, José Carlos & SILVA, Pedro L. "Recessão e Financiamento das Políticas Sociais". In: *Revista de Administração Pública*, vol. 23, nº 3, maio/jun, 1989.

FALEIROS, Vicente de Paula. *A Política Social do Estado Capitalista – As Funções da Previdência e da Assistência Sociais*, SP, Cortez, 1980.

FALEIROS, V. P. *O que é Política Social*, Brasiliense, 1986.

FALLETTO, E. & RAMA, G. "Cambio Social en América Latina". In: *Pensamiento Iberoamericano-Revista de Economia Politica*, nº 6, 1984.

FALCÃO, M.C. "A Seguridade Social na Travessia do Estado Assistencial Brasileiro". In: SPOSATI, FLEURY & FALCÃO. *Os Direitos (dos desassistidos) Sociais*, SP, Cortez, 1991.

FAVERET & OLIVEIRA. "A Universalização Excludente: Reflexões sobre as Tendências do Sistema de Saúde". In: *Planejamento e Políticas Públicas*, nº 3, jun/1990.

FERNANDES, Florestan. *A Revolução Burguesa no Brasil* – Ensaio de Interpretação Sociológica, Zahar, RJ, 2ª ed., RJ, 1976.

FERRARA, Peter. *Social Security - The inherent Contradiction*, Cato Institute, California, 1980.

FIORI, José Luiz. "Para uma crítica da Teoria do Estado Latino-americano". Texto para discussão nº 209. IEI/UFRJ, 1989.

FIORI, José Luiz. Instabilidade e Crise do Estado na Industrialização Brasileira, I.E.I/UFRJ, Rio de Janeiro, mimeo, 1988.

FLORA, Peter. "On the History and Current Problems of the Welfare State". In: eisenstadt & ahimeir (editors). *The Welfare State and its Aftermath*, New Jersey, Barner and Noble Books, 1985.

FLORA, Peter (editor). *Growth to Limits – The Western European Welfare States since World War II, New York, Walter de Gruyter*, 1986.

FLORA, P. "Introduction". In: FLORA (editor). *Growth to Limits*, vol. 1, 1986, New York, Walter de Gruyter, 1986.

FLORA, Peter & HEIDENHEIMER, Arnold. *The Development of Welfare States in Europe and America*, New Brunswick, Transaction Press, 1981.

FLORA & HEIDENHEIMER."Introduction" e "The Historical Core and Changing Boundaries of the Welfare State. "In: FLORA & HEIDENHEIMER, *The Development of Welfare States in Europe and America*, New Brunswick, Transaction Press, 1981.

FLORA & ALBER. "Modernization, Democratization, and the Development of welfare States in Western Europe". In: FLORA & HEIDENHEIMER, *The Development of the Welfare States in Europe and America*, New Brunswick, Transaction Press, 1981.

FLEURY TEIXEIRA, Sônia. "Estado Capitalista e Política Social". In: Associacion Latinoamericana de Medicina Social, Colômbia, 1987.

FLEURY TEIXEIRA, S. (org) *Estado y Politicas Sociales en América Latina, México*, ENSP/UAM-X, 1992.

FLEURY TEIXEIRA, S. "As Ciências Sociais em Saúde no Brasil". In: NUNES, E. *As Ciências Sociais em Saúde na América Latina*, Brasília, OPS/OMS, 1985.

FLEURY TEIXEIRA, S. (org). *Saúde: Coletiva? – Questionando a Onipotência do Social*, SP, Relume Dumará, 1992.

FLEURY TEIXEIRA, S. " Health Policies in the Conservative Transition to Democracy in Brazil". In: Altenstetter & Haywood(ed). *Comparative Health Policy and the New Right*, Macmillan, 1991.

FLEURY TEIXEIRA, S. "Política Social e Democracia: Reflexões sobre o Legado da Seguridade Social". In: *Cadernos de Saúde Pública*, 1(4), out/dez, RJ, ENSP, 1985.

FLEURY TEIXEIRA, S. (org). *Reforma Sanitária – Em Busca de uma Teoria*, SP, Cortez, 1989.

FLEURY TEIXEIRA, S."Previdência *versus* Assistência na Política Social Brasileira". In: *DADOS*, vol. 27, nº 3.1984.

FLEURY TEIXEIRA, S. "Assistência na Previdência Social. Uma Política Marginal". In: SPOSATI, FLEURY TEIXEIRA & FALCÃO. *Os Direitos (dos desassistidos) Sociais*, SP, Cortez, 1991.

FLEURY TEIXEIRA, S. "O Custo Social do Pagamento da Divida na América Latina". In: *Revista de Administração Pública*, vol. 23, maio/jun, RJ, 1989.

FLEURY TEIXEIRA, S. "O Dilema Reformista na Reforma Sanitária Brasileira". In: *Revista de Administração Pública,* vol. 21 nº 4, out/dez, 1987.

FLEURY TEIXEIRA, S. "O Sistema Previdenciário Chileno: Construção Democrática e Reforma Liberal Autoritária", Relatório de Pesquisa EBAP/UNICAMP/MPAS, 1986.

FLEURY TEIXEIRA, S. "O Caso do Uruguai" e "O Caso da Argentina", relatórios da pesquisa "Sistemas Previdenciários Comparados: Padrões de Financiamento e Gestão da Seguridade Social em Perspectiva Internacional", EBAP/UNICAMP/MPAS, 1987.

FORTUNA, J.C. "El Sistema de la Seguridad Social en el Uruguay", Montevideo, CIESU, 1985.

FORTUNA, J.C. "Las Políticas Sociales en la Crisis en el Uruguay", Montevideo, CIESU, 1985.

FOXLEY, A. & RACZYMSKI, D. "Grupos Vulneráveis em Situações de Recessão; o caso das crianças e jovens no Chile". In: *Estudos Econômicos,* nº 14, 1984.

FOXLEY, A. *Experimentos Neoliberais en América Latina,* Santiago, Estudios, Cieplan 7, 1982.

FRANCES, A. "Seguridad Social". In: *El Uruguay de Nuestro Tiempo 1958-1983,* Montevideo, CLAEH, 1983.

FRENCH-DAVIS, R. "El Experimento Monetarista en Chile: una síntesis crítica". In: *Estudios Santiago,* CIEPLAN 9, 1992.

FRANCO, Rolando & ZAVALA, Jose Carlos (org.). *Desarrollo Social en los 80,* Chile, Cepal/Ilpes/Unicef; 1984.

FRIEDMAN, Milton & Rose, *Liberdade de Escolher – O Novo Liberalismo Econômico,* RJ, Record, 1980.

FOUCAULT, Michel. *Microfísica do Poder,* RJ, Graal, 1979.

FOUCAULT, Michel. *Vigiar e Punir,* RJ, Vozes, 1977.

GALLITELI, B. & THOMPSON, A.A. *Sindicalismo y Regimenes Militares en Argentina y Chile,* Amsterdan, CEDLA, 1982.

GARCIA, Juan Cesar. "Medicina e Sociedades: As Correntes de Pensamento no Campo da Saúde" In: NUNES, Everardo (org.). Textos de *Medicina Social,* SP, Global, 1983.

GARRETON, M.A. "Las Condiciones Sócio-Políticas de la inauguración Democrática en Chile". In: *Working Paper- Kellogg Institute,* nº. 142, Notre Dame, 1990.

GIROD, R., LAUBIER, P. & *GLADSTONE, A.(editors). Social Policy in the Western Europe and the USA, 1950-1980,* New York, St. Martin's Press, 1984.

GEORGE, Víctor & WILDING, Paul. *Ideology and Social Welfare,* London, Redwood Burn Ltd., 1976.

GERSHMAN, S. "Movimientos Sociales en Salud: en Busca de la Reconstituición de lo Social". In: FLEURY TEIXEIRA, S. *Estado y Políticas Sociales en América Latina,* México, ENSP/UAM-X, 1992.

GLAZER, Nathan. "The Social Policy of the Reagan Administration". In: BAWDEN (editor). *The Social Contract Revisited, Washington,* The Urban Institute Press, 1984.

GOOFMAN, Erving. *Manicômios, Prisões e Conventos.* SP. Perspectiva, 1974.

GOMÁ, O.M. *Chile y su industrialización – Pasado, Crisis y Opciones,* Santiago, CIEPLAN, 1986.

GOMES, Ângela Maria Castro. *Burguesia e Trabalho: Política e Legislação Social no Brasil* (1917-1937), RJ, Campus, 1979.

GORDON, David & KATZNELSON, Ira. "Reflections on the Welfare State: introduction". In: *Politics and Society* 16, nº 4 (1988):447-50.

GORHAM, William. "Overview". In: BAWDEN. *The Social Contract Revisited*, The Urban Institute Press, Washington, 1984.

GOUGH, Ian. *The Political Economy of the Welfare State*. London, The Macmillan Press Ltd., 1979.

GRAMSCI, Antônio. *Maquiavel, a Política e o Estado Moderno*. RJ, Civilização Brasileira, 1968.

GRAMSCI, Antônio. *A Formação dos intelectuais*. M. Rodrigues Xavier, Lisboa, Venda Nova-Amadora, 1972.

GRAMSCI, Antônio. *La Política y el Estado Moderno*. Barcelona, Ediciones Península, 1971.

GRUPPI, Luciano. *Tudo Começou com Maquiavel*. P. A., L. e PM., 1980.

GRUPPI, Luciano. *O Conceito de Hegemonia em Gramsci*. RJ, Graal, 1978.

GUIMARÃES, Alberto Passos. *As Classes Perigosas*. RJ., Graal, 1981.

GUIMARÃES, R. "O Leviathan Encurralado: Continuidade e Mudança no Papel do Estado na América Latina". In: *Planejamento e Políticas Públicas*. nº 4, Brasília, dez/1990.

GUIMARÃES, Samuel. "Inovação Tecnológica e Poder". In: *Política Externa*. vol. 1, nº 4, SP, Paz e Terra, março/1993.

HABERMAS, Jurgen. *Mudança Estrutural na Esfera Pública*. RJ, Tempo Brasileiro, 1984.

HABERMAS, J. "O Conceito de Poder em Hanna Arendt". In: Freitag, B. e Rouanet, S. (org.), *Habermas*, SP, Ática, 1980.

HABERMAS, Juergen. "A Nova Intransparência – A Crise do Estado de Bem-Estar Social e o Esgotamento das Energias Utópicas". In: *Novos Estudos*. Cebrap, nº 18, setembro/1987.

HABERMANS J. *A Crise de Legitimação do Capitalismo Tardio*. RJ, Tempo Brasileiro, 1980.

HECLO, Hugh. *Modern Social Politics in Britain and Sweden – From Relief to income Maintenance*. London, Yale University Press, 1974.

HECLO, Hugh. "Toward a New Welfare State?". In: FLORA & HEIDENHEIMER. *The Development of the Welfare States*. New Brunswick, Transaction Press, 1981.

HEINDENHEIMER, HECLO & ADAMS. *Comparative Public Policy – The Politics of Social Choice in Europe and America*. New York, Saint Martin Press, 1983.

HEMMING, Richard & KAY, John – Great Britain. In: ROSA, Jean-Jacques (ed). *The World Crisis in Social Security*, Fondation Nationale d Economie Politique and Institute for Contemporary Studies, California, 1987.

HIRSCH, Joachim. "Observações Teóricas sobre o Estado Burguês e sua crise. "In: POULANTZAS, N. (org.). *O Estado em Crise*, 1977.

HIRSCH, J. "The State Apparatus and Social Reproduction: Elements of a Theory of the Bourgeois State in Holloway and Picciotto (edts). *State and Capital: A Marxist Debate*, London, Edward Arnold, 1978.

HIRSCHMAN, Albert. *Las Pasiones y los intereses*, Mexico, Fondo de Cultura Economica, 1978.

INSUANI, E. "Previdência e Assistência Social na América Latina: Limites Estruturais e Mudanças Necessárias". In: *DADOS*. Vol. 27, nº 3, RJ, 1984.

JARA, J.J. "La Salud Pública en Chile – 1985". Santiago, Colégio Médico, 1982.

JESSOP, B. *The Capitalist State – Marxist Theories and Methods*. New York University Press, 1982.

JUDGE, Ken. The British Welfare State in Transition in Friedmann, R. Gilbert, N. Sherer, M. (ed). *Modern Welfare States – A Comparative View of Trends and Prospects*, New York NY, University Press, 1987.

JUTTERMEIER, Karl H. & PETTERSEN, Hans-Georg – West Germany. In: ROSA, Jean-Jacques (ed). *The World Crisis in Social Security*, 1987.

KATZNELSON, Ira. "The Welfare State as a Contested Institutional Idea". In: *Politics and Society* 16, nº 4, 1988:517-31.

KING, Desmond. "As Estruturas do Welfare State". In: *Novos Estudos*. SP Cebrap, nº 22, outubro, 1988.

KUDRLE, Robert & MARMOR, T. "The Development of Welfare States in North America". In: FLORA & HEIDENHEIMER, *The Development of Welfare States*. New Brunswick, Transaction Press, 1981.

KUHNLE, Stein. "The Growth of Social insurance Programs in Scandinavia: Outside influences and internal Forces". In: Flora & Heidenheimer, New Brunswick, Transaction Press, 1981.

LABASTILA (org). *Hegemonia y Alternativas Politicas en América Latina*, México, Siglo XXI, 1985.

LACLAU, Ernesto. "Tesis Acerca de la Forma Hegemonica de la Politica". In: Labastida, *Hegemonia y Alternativas Políticas en América*, 1985.

LACLAU, Ernesto. Política e Ideologia en la Teoría Marxista – Capitalismo, Facismo, Populismo, Espanha, Siglo Veintiuno, 1986.

LANDI, Oscar. "Sobre Lenguages, Identidades y Ciudadanias Políticas". In: Lechner, Norbert et al. *Estado y Política en América Latina*. México, Siglo Veintiuno, 1981.

LAGOS, Ricardo. "Efectos Sociales de la Crisis Económica", mimeo, Santiago, CEPAL, 1986.

LAVADOS, I. P. *Evolución de la Políticas Sociales en Chile 1964-1980*. Santiago, CEPAL/ILPES/UNICEF, 1983, LECHNER, Norbert (org.). *Estado y Política en América Latina*, México, Siglo XXI, 1981.

LECHNER, Norbert. "Aparato de Estado y Forma Estado". In: Labastida (org), *Hegemonia y Alternativas Políticas en América Latina*. Siglo XXI, 1985.

LECHNER, Norbert . *Los Pátios interiores de la Democracia*. Santiago, FLACSO, 1988.

LECHNER, N. "A Modernidade e a Modernização são Incompatíveis?". In: *Lua Nova*, nº 21, SP, Set/1990.

LEE, Phil & RABAN, Colin. *Welfare Theory and Social Policy – Reform or Revolution?*. London, Sage Publications, 1988.

LEIBY, James. *A History of Social Welfare and Social Work in the United State*. Columbia University Press, 1978.

LENIN W. I. *Programa Agrário da Social Democracia*. SP, Ciências Humanas, 1980.

LENIN V. I. *El Estado y la Revolución la Doctrina Marxista del Estado y las Tareas del Proletariado en la Revolucion*. In: Obras Escogidas, Moscou, Editorial Progreso, s/d.

LOJKINE, J. *Le Marxisme, L'Etát et la Question Urbaine*. Paris, PUF, 1976.

LUCCHESI, G. "Burocracia e Política de Saúde: Arena ou Ator? In: FLEURY TEIXEIRA, S. Reforma Sanitária: Em Busca de uma Teoria, SP Cortez, 1989.

MACPHERSON, C.B. *Teoria Política do individualismo Possessivo – de Hobbes a Locke*. Rio, Paz e Terra, 1979.

MACPHERSON, C.B. *A Democracia Liberal* – Origens e Evolução. RJ. Zahar, 1978.

MAINWARING, S. " The Transition to Democracy in Brasil". In: *Working Paper-Kellogg Institute*, nº 66, march/1986.

MAINWARING, S. "Brasil: Weak Parties, Feckless Democracy". In: *Working Paper-Kellogg Institute*. 1990.

MALLOY, James. "Statecraft, Social Policy, and Governance in Latin America", *Working Paper # 151. Kellogg* Institute, 1991.

MALLOY, J. *Política de Previdência Social no Brasil*, RJ, Graal, 1986.

MALLOY, James. "Statecraft and Social insurance Policy in Latin America and the United States", mimeo, University of Pittsburgh, 1980.

MALLOY, James. "Statecraft and Social Security Policy and Crisis: A Comparison of Latin America and the United States". In: MESA-LAGO (editor). *The Crisis of Social Security and Health Care*. Pittsburgh, University of Pittsburgh, 1985.

MALTHUS. *Malthus*. Ed. Ática, 1982.

MARCEL, M. "Gasto Social del Sector Público en Chile 1979-1983". In: *Estudios CIEPLAN*. nº 66, 1984.

MARSHALL, J. " El Gasto Público en Chile 1969-1979". In: *Estudios CIEPLAN*, nº 5, 1981.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, Classe Social e Status*. RJ. Zahar, 1967.

MARSHALL, T.H. Política Social, RJ. Zahar, 1965.

MARSHALL, T.H. "The Right to Welfare". In: Timms & Watson. *Talking about Welfare*. London, 1976.

MARTEGANI, Ariel. "Nuevas Estratégias para el Estudio de la Seguridade Social. Una Perspectiva Teórica para el Enfoque del Caso Uruguayo". In: *Revista del Claeh*. nº 26, abril-junio, Montevideo, 1983.

MARTINS, Luciano. *Estado Capitalista e Burocracia no Brasil Pós-64*, RJ, Paz e Terra, 1985.

MARX, Karl & ENGELS, Frederick. *La Ideologia Alemana*. Argentina, Ediciones Pueblos Unidos, 1973.

MARX, K. & ENGELS, F. *Contribuición a la Critica de la Economia Politica*. In: *Obras Escogidas*. Moscou, Editorial Progreso, 1973.

MARX, K. *O Capital*, Livro I, Cap. XXIII., Civilização Brasileira, 1974.

MARX, K. *Prólogo de la Contribuición a la Crítica de la Economia Política*. In: Marx & Engels. *Obras Escogidas*. Moscou, Editorial Progreso, 1973.

MEDEIROS, C.A. "Os Impactos Sociais da Crise Econômica, Políticas Sociais e Transição Democrática". In: *Revista de Administração Pública*, vol. 23, nº 3, mai/jun 1989.

MÉDICI, A.C. "Saúde e Crise na América Latina (impactos sociais e políticas de ajuste). In: *Revista de Administração Pública*, vol. 23, maio/jun, RJ, 1989.

MERCADO, Zavaleta. "El Estado en América Latina". In: *Autodeterminación*, vol. 3, La Paz, jul./ 1987.

MERCADO, Zavaleta. "Notas sobre la Cuestión Nacional en América Latina". In: Vega (org). *Teoria y Política de América Latina*. México, CIDE, 1984.

MESA-LAGO, Carmelo. "Seguridad Social y Pobreza". In: MOLINA, S. (org). *Se Puede Superar la Pobreza?* Chile, Cepal, 1980.

MESA-LAGO, C. *Social Security in Latin America – Pressure Groups, Stratification and inequality.* University of Pittsburg, 1978.

MESA-LAGO, C.(ed). *The Crisis of Social Security and Health Care.* University of Pittsburgh, 1985.

MESA-LAGO, C. "Alternatives Strategies to the Social Security Crisis: Socialist, Market and Mixed Approaches". In: Mesa-lago – *The Crisis of Social Security and Health Care.* Univ. of Pittsburgh, 1985.

MESA-LAGO, C. *El Desarrollo de la Seguridad Social en América Latina.* Estudios e informes de la CEPAL, nº 43, Santiago, 1985.

MERQUIOR, J.G. "Patterns of State-Building in Brazil and Argentina". In: Hall, J.A. – *States in History.* Brasil Blackwell, 1986.

MILIBAND, Ralph. *O Estado na Sociedade Capitalista,* RJ, Zahar. 1972.

MISHRA, Ramesh. *Society and Social Policy – Theories and Practice of Welfare.* The Macmillan London, Press Ltd., 1981.

MISHRA, Ramesh. *The Welfare State in Crisis - Social Thought and Social Change.* St. Martin's Press, New York, 1984.

MOISÉS, José Álvaro. "Dilemas da Consolidação Democrática no Brasil". In: *Lua Nova,* nº 16, SP, 1989.

MOISÉS, José Álvaro. "O Estado, As Contradições Urbanas, e os Movimentos Sociais. In: Moisés et al. *Cidade, Povo, Poder,* SP, CEDEC, Paz e Terra, 1982.

MOMCKEBERG, M.U. "A Quién Favorece la Nueva Previsión?". In: *Análisis,* ano IV, Santiago, junho de 1981.

MOULIAN, T. "Democracia y Tipos de Estado: Disquisiciones en Dos Movimientos". In: VEGA (org). *Teoría y Política de América Latina.* México, CIDE, 1984.

MOULIAM, T. "Desarrolo Político y Estado de Compromiso – Desajustes y Crisis Estatal en Chile". In: *Estudios CIEPLAN,* nº 8, Santiago, 1982.

MUSGROVE, P. "The Impact of Social Security on income Distribution". In: Mesa-lago (ed). *The Crisis of Social Security and Health Care.* Latin American Monograph and Document Series, nº 9, University of Pittsburgh, 1985.

MURRAY, Robin. "Life After Henry (Ford)". In: *Marxism Today,* October, 1988.

NAVARRO, Vicente. ""El Estado de Bienestar y sus Efectos Distributivos: Parte del Problema o Parte de la Solución?". In: *Divulgação Em Saúde Para Debate.* Cebes, nº 22, março/1990.

NUNES LEAL, Vitor. *Coronelismo, Enxada e Voto.* SP, Alfa:Omega, 1975.

O'CONNOR, J. *USA: A Crise do Estado Capitalista.* RJ, Paz e Terra, 1977.

O'DONNELL, Guillermo. "Estado e Alianças na Argentina, 1956-76". In: Pinheiro, P.S (org). *O Estado na América Latina.* RJ, Paz eTerra/CEDEC, 1977.

O'DONNELL, G. "Tensões do Estado Autoritário-Burocrático e a Questão da Democracia". In: COLLIER, D. *O Novo Autoritarismo na América Latina,* RJ, Paz e Terra, 1982.

O'DONNELL, Guilhermo. "Corporativismo e a Questão do Estado". *Cadernos DCP,* nº 3, UFMG, 1976.

O'DONNELL, Guilhermo. *Reflexões sobre os Estados Burocrático-Autoritários*. SP, Vértice, 1987.

O'DONNELL, Guilhermo. "Transição, Continuidade e Alguns Paradoxos". In: REIS, F. W. & O'DONNELL, G. *A Democracia no Brasil* – Dilemas e Perspectivas, SP, Vértice, 1988.

O'DONNELL, Guilhermo. "Hiatos, Instituições e Perspectivas". In: Reis, F. W. & O'DONNELL, G. *A Democracia no Brasil*. SP, Vértice, 1988.

O'DONNELL, SCHMITTER & WHITEHEAD (org.). *Transições do Regime Autoritário* – 3 vol., SP, Vértice, 1988.

O'DONNELL, G. "Transição Democrática e Política Social". In: *Revista de Administração Pública*, vol. 21 nº 4, out/dez 1987.

O'DONNELL, Guilhermo, "Apuntes para una Teoria del Estado". In: Oslack, O. "Formación Histórica del Estado en América Latina: Elementos Teórico – Metodológicos para su Estudio", Bs. As. *Estudios CEDES*, vol. 1, nº 3, 1978.

OSLACK, O. (comp.). *Teoria de la Burocracia Estatal*, Paidós, Argentina, 1984.

OFFE, Claus. *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Tempo Brasileiro, RJ, 1984.

OFFE, Claus. *Capitalismo Desorganizado*. SP, Brasiliense, 1989.

OFFE, Claus. "A Democracia Partidária Competitiva e o Welfare State Keynesiano: Fatores de Estabilidade e Desorganização". *Dados*. Vol. 26, nº 1, 1983.

OFFE, Claus. "Tesis sobre la Teoria del Estado". In: *Autodeterminacion*, nº 3, La Paz, jul/1987.

OFFE, Claus. "A Democracia contra o Estado do Bem-Estar?". In: Offe, *Capitalismo Desorganizado*. SP, Editora Brasiliense, 1989.

OFFE, C. & LENHARDT, G. "Teoria do Estado e Política Social". In: Offe, C. *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. RJ, Tempo Brasileiro, RJ, 1984.

OLIVEIRA, Francisco. *A Economia Brasileira: Crítica à Razão Dualista*. Petrópolis, Vozes, 4. ed., 1981.

OLIVEIRA, F. "O Surgimento do Antivalor". In: *Novos Estudos*, Cebrap, nº 22, outubro/1988.

OLIVEIRA, Jaime A. A. "Política Social-Acumulação e Legitimidade" In: *Revista de Administração Pública*. FGV/RJ, vol. 18, nº. 2, 1984.

OLIVEIRA, J. & FLEURY TEIXEIRA, S. *(IM) Previdência Social – 60 anos de História da Previdência no Brasil*. RJ, Vozes, 1985.

OSLACK, Oscar & O'DONNELL, Guillermo. "Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una Estratégia de investigación". In: *Documentos Cedes/Clacso*. nº 4, Bs. As.,1976.

PAPADÓPULOS, Jorge. Previsión Social en Uruguay – Origines, Evolución y Mediación de intereses en la Restauración Democrática. Tese de Mestrado, RJ, IUPERJ, 1991.

PARRY, Richard. United Kingdom in FLORA, Peter (ed). *Growth to Limits*, vol. 2, Walter de Gruyter, Berlin-NY, 1986.

PATEMAN, Carole. "A New Democratic Theory? Political Science, the Public and the Private", paper presented at IPSA XV World Congress, Buenos Aires, 1991.

PETREI. A. H. *El Gasto Publico Social y sus Efectos Distributivos*. RJ, ECIEL, doc. nº 7, 1987.

PIVEN & CLOWARD. *Regulating the Poor – The Functions of Public Welfare*. New York, Vintage Books, 1972.

PEIRANO, Mariza G. S. "Documentos e Identidade Social. Reflexões sobre Cidadania no Brasil". In: Série Antropologia Social nº 30, Brasília, 1982.

PINTO, Anibal & DI FILIPPO, Armando. "Desarrollo Y Pobreza en América Latina: un enfoque Histórico Estrutural". In: Franco, Rolando (org.). *Pobreza, Necesidades Basicas y Desarrollo.* Cepal, ILPES, UNICEF, Santiago, 1982.

PLAZA, Orlando. "La Nación como Realidade y como Hipótesis : Aproximaciones Metodológicas". In VEGA (org) .*Teoría y Política de América Latina*, CIDE, México, 1984.

POLLACK, J. C. *La Medicine du Capital*, Maspero, Paris, 1971.

POLANYI, Karl. *A Grande Transformação*, RJ. Campus, 1980.

PORTELLI, Hugues. *Gramsci y el Bloque Histórico.* Argentina, Siglo Veituno, 1974.

PORZECANSKI, A.C. "The Case of Uruguay". In: Mesa-lago. *Social Security in Latin America.* Univ. of Pittisburgh, 1978.

POULANTZAS, Nicos. "As Transformações Atuais do Estado, a Crise Política e a Crise do Estado". In: Poulantzas (org.). *O Estado em Crise*, RJ, Graal, 1977.

POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o Poder, o Socialismo.* RJ, Graal, 1980.

POULANTZAS, Nicos. *A Crise do Estado*, RJ, Graal, 1977.

PREALC. "Empleo, ingresos y Necesidades Básicas". In: Franco, R (coord). Pobreza, Necesidades Basicas y Desarrollo. Chile, CEPAL/ILPES, UNICEF, 1982.

PRZEWORSKI, Adam. Capitalismo e Social-Democracia. SP, Cia. das Letras, 1989.

PRZEWORSKI, Adam. "Compromiso de Clases Y Estado: Europa Occidental y América Latina". In: LECHNER (org.). *Estado y Politica en América Latina.* México, Siglo XXI, 1981.

PRZEWORSKI & WALLERSTEIN. "O Capitalismo na Encruzilhada". In: *Novos Estudos.* SP, Cebrap, nº 22, outubro/1988.

QUADAGNO, Jill. *The Transformation of Old Age Security – Class and Politics in the American Welfare State.* Chicago, The University of Chicago Press, 1988.

RACZYNSKI, Dagmar. "Estado de Bienestar y Políticas Sociales en Chile: Origen, Transformaciones y Perspectivas" relatório da pesquisa "Welfare Reform in a Democratic Context", mimeo, Kellogg Institute, 1991.

RAJS, Danuta. "Readecuación del Sistema de Salud Chileno: Reforma Administrativa o Refundación de un Sistema?", mimeo, 1991.

RAJS, Danuta. "Rasgos Predominantes en la Política de Salud Vigente en Chile, mimeo, 1992.

REIS, Fabio Wanderlei. "Consolidação Democrática e Construção do Estado". In: Reis & O'Donnell (org). *A Democracia no Brasil – Dilemas e Perspectivas.* SP, Vértice, 1988.

REIS, Elisa Pereira. "Interesses Agro-Exportadores e Construção do Estado: Brasil de 1890 a 1930". In: Sorj, Cardoso, Font (org.). *Economia e Movimentos Sociais na América Latina.* SP, Brasiliense, 1985.

REIS, Elisa Maria Pereira. "Elites Agrárias, State – Building e Autoritarismo". In: Rev. *DADOS.* RJ., Vol. 25, nº 3, 1982. pp. 331/348.

RIAL, J. "The Political Conjunture in Uruguay", CIESU, 1984.

RIAL, J. "Crisis y Caída de la Democracia en el Uruguay. Hacia el Autoritarismo 1968-1973", CIESU, 1984.

RIAL, J. "Los Partidos Políticos y la Democracia, en la Conjuntura Uruguaya", CIESU, 1984.

RIMLINGER, G. *Welfare Policy and industrialization in Europe, America and Russia.* New York, John Wiley e Sons, Inc., 1971.

RITTER, Gerhard A. *Social Welfare in Germany and Britain.* New York, Berg Publishers, 1986.

RIVAS, Edelberto Torres. " La Nación: Problemas Teóricos y Históricos". In: *Autodeterminación*. vol. 3, La Paz, jul/1987.

RIZ, Liliana & IPOLA, Emilio. "Acerca de la Hegemonia como Produccion Historica (Apuntes para un Debate sobre las Alternativas Politicas en America Latina)". In: Labastida. *Hegemonia y Alternativas Políticas en América Latina.* México, Siglo XXI, 1985.

RODÉ, Patricio. "Las Políticas Sociales en el Proceso de Redemocratizacion". In: *Cuadernos del Claeh*. nº 35, 1985.

ROKKAN, Stein. "Dimensions of State Formation and Nation-Building: a Possible Paradigm for Research whithin Europe". In: Tilly, C (ed.). *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton University Press, New Jersey, 1975.

ROOM, Graham. *The Sociology of Welfare – Social Policy, Stratification and Political Order.* New York, St. Martin's Press, 1979.

ROSA (Editor). *The World Crisis in Social Security*. California, 1982.

ROSANVALLON, Pierre. "Beyond the Welfare State". In: *Politics and Society*. 16, nº 4 (1988): 533-43.

ROSEN, Sherwin. "United States". In: Rosa (editor). *The World Crisis in Social Security*, California, 1982.

SALAMA, Pierre e MATHIAS, Gilberto. "La Problemática de las Teorias del Estado y de la Nación: El Estado Latinoamericano". In: *Autodeterminación*, nº 3, La Paz, 1987.

SANTOS, Wanderley G. Cidadania e Justiça. RJ, Campus, 1979.

SANTOS,Wanderley G. "Gênese e Apocalipse". In: *Revista Novos Estudos CEBRAP*. nº 20, SP, mar/1988.

SCHMITD, Benício Vieira. *O Estado e a Politica Urbana no Brasil*. PA, LPM, 1983.

SCHMITTER, Philippe. "Still the Century of Corporativism" In: PIKE e al. *The New Corporativism.*, Londres, 1974.

SCHMITTER, Philippe. "Five Reflections on the Future of the Future of the Welfare State". In: *Polictics and Society*. 16, nº 4, 1988, p. 503-15.

SCHWARTZMAN, Simon. *Bases do Autoritarismo Brasileiro*. RJ, Campus, 1982.

SERRA, Jose. "Privatização da Previdência – mito e realidade". In: *Jornal do Brasil*. 11/5/92, p .9.

SIMÕES, Carlos. *Direito do Trabalho e Modo de Produção Capitalista*, SP, Símbolo, 1979.

SINGER, Paul. "Reflexões sobre inflação, Conflito Distributivo e Democracia". In: Reis & O'Donnell (org). *A Democracia no Brasil – Dilemas e Perspectivas*, SP, Vértice, 1988.

SKOPOL, Theda. "Bringing the State Back in: Strategies of Analysis in Current Research". In: EVANS, RUESCHEMEYER, SKOCPOL. *Bringing the State Back In.* Cambridge University Press, 1985.

SONNTAG, Heinz. "Havia uma Teoria del Capitalismo Periférico". In: Sonntag & Valecillos. *El Estado en el Capitalismo Contemporaneo*, México, Siglo XXI, 1977.

SOUZA, Paulo R. "A América Latina nos Anos 90: Voltando aos Trilhos?" mimeo, Unicamp, 1990.

SPOSATI, Aldaisa. "A Assistência Social e a Trivialização dos Padrões de Reprodução Social". In: Sposati, Fleury & Falcão. *Os Direitos (dos desassistidos) Sociais.* SP, Cortez, 1991.

SPOSATI, Aldaíza. *Vida Urbana e Gestão da Pobreza*. SP, Cortez, 1988.

STEPAN, Alfred. *Estado, Corporativismo e Autoritarismo*. RJ, Paz e Terra, 1980.

TAVARES, Ma. Conceição & SERRA, José. "Além da Estagnação". In: Tavares, Maria C. *Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro.* Ensaios sobre Economia Brasileira, RJ, Zahar, 2ª ed., 1978.

THERBORN, Goran. "What Does the Ruling Class do When it Rules?". In: Giddens, A & Held, D. (editors). *Classes, Power, and Conflit – Classical and Contemporary Debates.* University of California Press, 1982.

THERBORN, Goran. *What does the Ruling Class do When it Rules?* London, NLB and Verso Editions, 1980.

THERBORN, Goran. "Karl Marx Returning – The Welfare State and Neo-Marxist, Corporatist ans Statist Theories". In: *International Political Science Review.* Vol. 7 nº 2, April/1986 (131-164).

TIMMS & WATSON. *Talking about Welfare.* London, 1976.

TITMUSS, Richard. *Essays on the Welfare State.* London, George Allen and Unwin Ltd, 1958.

TITMUSS, R "Welfare State and Welfare Society". In: TIMMS & WATSON. *Talking about Welfare.* London, 1976.

TEIXEIRA, Aloisio. "Do Seguro à Seguridade: A Metamorfose inconclusa do Sistema Previdenciário Brasileiro". Textos para Discussão nº 249, IEI/UFRJ, dez/1990.

TETELBOIN Carolina & SALINAS, Dario. "Estado y Politicas de Salud en Chile: el Proceso de Conformación de un Nuevo Proyecto para el Sector Salud". In: *Estudios Sociológicos,* México, II:2-3, 1984.

TOCQUEVILLE, Alexis. *Democracy in America.* New York, Anchor Books, 1969.

TOLKMAN, Victor. "Crisis, Ajuste Económico y Costo Social". In: *El Trimestre Economico,* México, Fondo de Cultura Económica, 1985.

TORRES, Cristina. "Las Políticas Sociales y la Crisis de los 80 en Uruguay". In: mimeo, OPS, 1990.

TOURAINE, Alain. *Les Societés Dependantes* – Essais sur L'Amerique Latine, Paris, Dumlot, 1976.

TOURAINE, A. "La crisis y las Transformaciones del Sistema Político en América Latina". In: CALDERON, F. *Socialismo, Autoritarismo y Democracia.* Buenos Aires, FLACSO, 1989.

TRATTNER, Walter (editor). *Social Welfare or Social Control?. Some Historical Reflections on Regulating the Poor.* The University of Tennessee Press, 1983.

URRY, John. *Anatomia das Sociedades Capitalistas – a Economia, a Sociedade Civil e o Estado,* RJ, Zahar, 1982.

VASCONCELOS, Eduardo. "Estado e Políticas Sociais no Capitalismo – uma Abordagem Marxista" In: *Serviço Social e Sociedade.* SP, Cortez, nº 28, ano IX - Dez/1988.

VILLANUEVA, Luis Aguilar. "Estado, Regimén y Sistema Político (Notas para una Discusión sobre la Crisis del Welfare State)". In: Vega J. E - (org). *Teoria y Politica en América Latina,* México, CIDE, 1984.

VEGA, J. E. "Politica y Estado: Apuntes e Hipótesis para una Reflexión sobre sus Interrelaciones". In: Vega (org). *Teoria y Politica en América Latina.* México, CIDE, 1984.

VELIZ, Claudio. *La Tradición Centralista de America Latina,* Barcelona, Ariel, 1984.

VERGARA, P. "Las Transformaciones de las Funciones Económicas del Estado en Chile bajo el Regimen Militar". In: *Estudios CIEPLAN,* 9, Santiago, 1991.

WEAVER, Carolyn. *The Crisis in Social Security - Economic and Political Origins.* Duke N. C. Press Policy Studies, Durham, 1982.

London, Macmillan Press Ltd., 1979.

WEBER. Burocracia in CAMPOS, E. (org). *Sociologia da Burocracia,* RJ, Zahar, 1966.

WEBER. *Ensaios de Sociologia.* RJ, Zahar, 1974.

WEFFORT, Francisco. *O Populismo na Política Brasileira.* RJ, Paz e Terra, 1980.

WEFFORT, Francisco. "A América Errada". In: *Lua Nova.* nº 21, SP, set/1990.

WEYLAND, Kurt. "The Impact of Democratization on Social Equity: The Case of Brasil", mimeo, Kellog Institute, 1991.

WILENSKY, Harold. *The Welfare State and Equality - Structural and Ideological Roots of Public Expenditures.* Berkeley, University of California Press, 1975.

WILENSKY, Harold & LEBEAUX, Charles. *Industrial Society ans Social Welfare – The Impact of industrialization on the Supply os Social Welfare in the United States.* NY, Russell Sage Foundation, 1958.

WILENSKY, H. "Leftism, Catholicism, and Democratic Corporatism: The Role of Political Parties in Recent Welfare State Development". In: Flora & Heidenheimer, New Brunswick, Transaction Press, 1981.

WOLFE, Marshall. "La Pobreza como Fenómeno Social y como Problema Central de la Política de Desarollo". In: Franco, R. (org.). *Pobreza, Necesidades Básicas y Desarrollo.* Chile, Cepal/Ilpes/Unicef, Chile,1982.

ZERMENO, Sergio. "Las Fracturas del Estado en América Latina". In: *Autodeterminación.* vol. 3, La Paz, jul/1987.